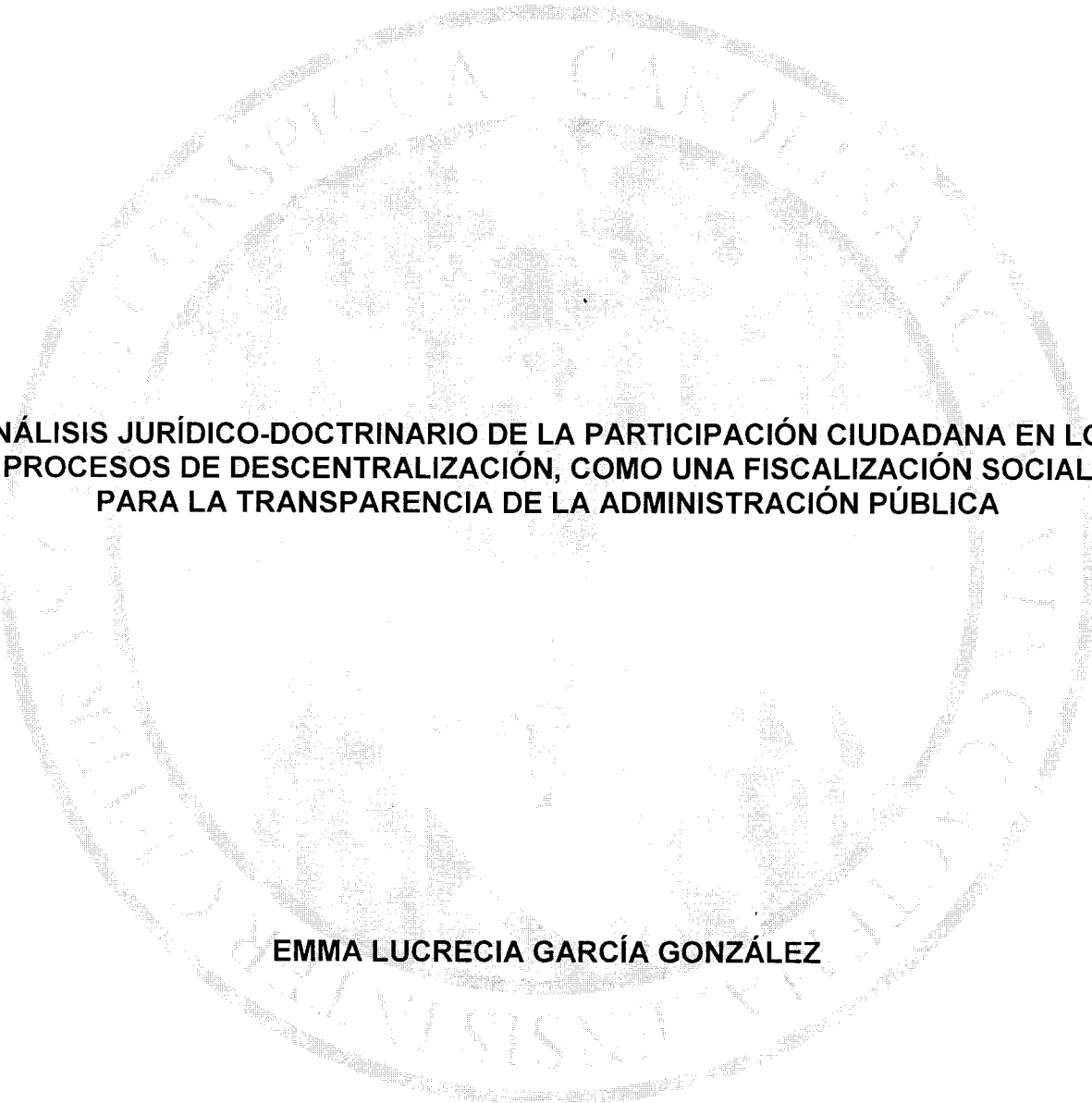


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS JURÍDICO-DOCTRINARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS
PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN, COMO UNA FISCALIZACIÓN SOCIAL
PARA LA TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

EMMA LUCRECIA GARCÍA GONZÁLEZ

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2013

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS JURÍDICO-DOCTRINARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS
PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN, COMO UNA FISCALIZACIÓN SOCIAL
PARA LA TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EMMA LUCRECIA GARCÍA GONZÁLEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, septiembre de 2013

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidenta: Licda. Laura Consuelo Montse Mendoza
Vocal: Licda. Dora René Cruz Navas
Secretaria: Licda. Berta Aracely Ortiz Robles

Segunda fase:

Presidente: Lic. Ernesto Rolando Corzantes Cruz
Vocal: Lic. Luis Fernando González Toscano
Secretario: Lic. Estuardo Abel Franco Rodas

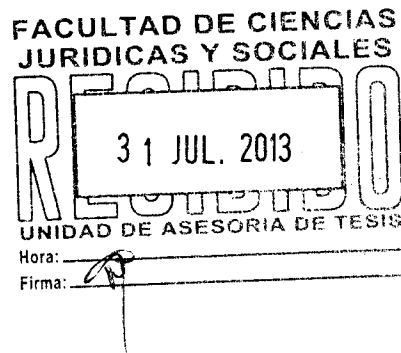
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 de Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y de Examen General Público).

JORGE EDUARDO HERRERA CIENFUEGOS
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO 5889



Guatemala, 22 de julio de 2013.

Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria

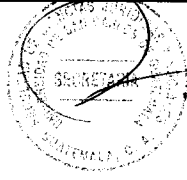


Apreciable Licenciado:

Atento me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que en cumplimiento a la aceptación de mi nombramiento como **ASESOR**, con base a la resolución de fecha veintiuno de noviembre del año dos mil ocho, emitida por la Unidad de Asesoría de Tesis de esa facultad, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la estudiante **EMMA LUCRECIA GARCÍA GONZÁLEZ**, intitulado: "**ANÁLISIS JURÍDICO-DOCTRINARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN, COMO UNA FISCALIZACIÓN SOCIAL PARA LA TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**"

Al finalizar la elaboración del mismo, atentamente le informo:

- a) Que dicho trabajo se realizó bajo mi inmediata asesoría, y durante su elaboración le hice al autor recomendaciones y sugerencias con respecto a la bibliografía que debió ser consultada en materia administrativa y legal, así como el cumplimiento de los requisitos que exige el reglamento respectivo para trabajos de tesis.
- b) En la elaboración del referido trabajo, el autor siguió las instrucciones y recomendaciones que le hice en cuanto a la presentación y desarrollo del mismo.
- c) Analizando el trabajo de investigación de tesis determinó que en el presente, se ha observado la aplicación científica de los métodos deductivo, inductivo y el analítico; las técnicas utilizadas que



JORGE EDUARDO HERRERA CIENFUEGOS
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO 5889

se aplicaron fueron las fuentes directas de información, encuestas, entrevistas para llevar a cabo la misma y como técnica indirecta, la bibliográfica, de análisis y contenido.

- d) Considero que la redacción utilizada, reúne las condiciones exigidas por nuestra casa de estudios superiores, las conclusiones y las recomendaciones son oportunas y la bibliografía utilizada, es acorde a la importancia del tema desarrollado.

Por las razones expuestas, me es grato reconocer el mérito del trabajo realizado por la estudiante **EMMA LUCRECIA GARCÍA GONZÁLEZ**, y la contribución científica que realiza el mismo, en consecuencia, considero que la tesis analizada reúne las condiciones necesarias para ser aprobada, de conformidad con el artículo 32 del normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del examen general público.

Sin otro particular me es grato suscribirme como su deferente servidor.



LIC. JORGE EDUARDO HERRERA CIEFUEGOS
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO, No. 5,889



psb

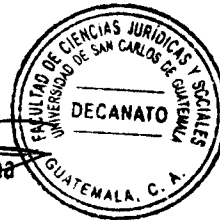
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 02 de septiembre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante EMMA LUCRECIA GARCÍA GONZÁLEZ, titulado ANÁLISIS JURÍDICO-DOCTRINARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN, COMO UNA FISCALIZACIÓN SOCIAL PARA LA TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/slh

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
 Lic. Avilán Ortiz Arellano
 DECANO



Rosario





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por su bondad y misericordia, por ser mi fuerza y mi escudo, por siempre confiar en mí y permitirme compartir con mi familia y amigos, este momento que quedara en el recuerdo por siempre. Ilumina mi camino constantemente.
- A MIS PADRES:** Emma Mimí González Castillo y Víctor Antonio García Sandoval, por siempre estar allí, en lo bueno, lo malo y lo feo, sería interminable escribir cual agradecida estoy por ser su hija, les agradezco por amarme, espero que se sientan orgullosos por mí.
- A MIS HERMANOS:** Lilian Amparo, Oscar Raúl y Víctor Isidro, García González, por estar siempre a mi lado, por sus consejos y por hacerme sentir alguien afortunado al tenerlos.
- A MI ESPOSO:** Gustavo Noriega, mi fuente de alegría, mi mejor amigo, gracias por demostrarme el verdadero amor, por darme energía cuando más la necesitaba. Te amo peloncito bonito.
- AL CORAZONCITO QUE LATE DENTRO DE MI:** Mi querida Emma Valentina Noriega García.
- A MIS TÍOS:** En especial a Humberto y David González Castillo, Cecilia Villafuerte, por su cariño.
- A MI SOBRINITA:** Melody Angie Emmy María González Villafuerte, por su amor y por llenar de felicidad mi vida.
- AL ABOGADO:** Jorge Eduardo Herrera Cienfuegos.
- A MIS AMIGOS:** En especial a Flor de María Sagastume Leytan, Juan Luis Cano Chávez, María Gabriela Ruiz Sancé, Luis Arturo Monroy, Sharon Morales Ramírez, Rene Amílcar Monroy, Luis Eduardo Morán, Ana Ruth Mérida.



**A LA FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y
SOCIALES:**

Por ser mi casa de estudios y prepararme con los mejores docentes.

**A LA
UNIVERSIDAD
DE SAN
CARLOS DE
GUATEMALA:**

Por ser única entre las grandes, gloriosa y tricentenaria.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. Descentralización	1
1.1. Antecedentes del proceso descentralizador del Estado de Guatemala	1
1.2. Que es descentralización	5
1.3. Diferencia entre descentralización y desconcentración	7
1.4. Proceso de descentralización en Guatemala.....	9
1.5. Características de la descentralización.....	12
1.6. Objeto de los organismos descentralización.....	16
1.7. Tipos de descentralización	17
1.8. Jerarquía de la descentralización	20
1.9. Políticas de descentralización del Estado	21
1.10. Interrelación entre descentralización y desconcentración.....	22
1.11. Acuerdo de Paz	24

CAPÍTULO II

2. La administración pública	29
2.1. Que es la administración pública.....	29



Pág.

2.2. Elementos de la administración pública.....	31
2.2.1. Órgano administrativo	32
2.2.2. Actividad de la administración pública.....	32
2.2.3. Finalidad de la administración pública.....	32
2.3. Pasos de la administración pública.....	33
2.4. Sistemas de organización de la administración pública.....	35
2.4.1. Centralización o concentración administrativa	36
2.4.2. Desconcentración administrativa.....	38
2.4.3. Descentralización administrativa	41
2.5. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	41
2.5.1. Autoridades superiores del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	42
2.5.2. Funciones principales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).....	42
2.5.3. Unidades Principales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).....	43
2.5.4. Funciones e integraciones de las unidades principales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	41



2.5.5. Gerencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).....	46
2.5.6. Sub-Gerencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).....	47
2.5.7. Auditoría interna del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	47
2.5.8. Comité ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	47
2.5.9. Dirección de formación y capacitación	48
2.5.10. Dirección de investigación administrativa	48
2.5.11. Dirección de asesoría administrativa	49
2.5.12. Dirección de administración interna	49
2.5.13. Departamento financiero	50
2.5.14. Departamento de administración de materiales y servicios.....	50
2.6. Ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados Públicos (decreto 89-2002)	51
2.6.1. Responsabilidades políticas de funcionarios y empleados públicos	51
2.6.2. Responsabilidades jurídicas de funcionarios y empleados públicos.....	51
2.6.3. Responsabilidades civiles de funcionarios y empleados públicos	52
2.6.4. Responsabilidades penales de funcionarios y empleado públicos	52
2.6.5. Responsabilidades administrativas de funcionarios y empleados públicos	53
2.7. Entidades descentralizadas	54

CAPÍTULO III

3.1. La participación ciudadana	57
3.1.1. Concepto de participación ciudadana.....	61
3.1.2. Características de participación ciudadana	61
3.1.3. Política del país que impiden la participación ciudadana	62
3.2. Consejos de desarrollo urbano y rural	64
3.3. Organización de los consejos de desarrollo urbano y rural.....	67
3.3.1. Integración de los consejos de desarrollo	68
3.3.2. Integración del consejo nacional de desarrollo	68
3.3.3. Integración de los consejos regionales de desarrollo urbano y rural.....	70
3.3.4. Integración de los consejos departamentales de desarrollo	72
3.3.5. Integración de los consejos municipales de desarrollo.....	74
3.3.6. Integración de los consejos comunitarios de desarrollo	75
3.4. Funciones de los consejos de desarrollo	76
3.4.1. Nivel nacional	76
3.4.2. Nivel regional.....	76
3.4.3. Nivel departamental.....	77
3.4.4. Nivel municipal	77
3.4.5. Nivel local	78



3.5. Democracia	78
3.5.1. Clases de democracia	79

CAPÍTULO IV

4.1. La participación ciudadana como una fiscalización social para la transparencia de la administración pública en los procesos de descentralización	83
4.2. Definición de auditoría social	83
4.3. Objetivos de la auditoría social	85
4.4. Auditoría social	86
4.5. Fundamentos constitucionales, legales y políticos de la auditoría social	89
4.6. Identificación de áreas auditables	90
4.7. Sujetos de auditoría social	91
4.8. Planeación anual y específico de la auditoría social	92
4.9. Participación ciudadana y auditoría social	93
4.10. Procedimiento para llevar a cabo la auditoría social	97
4.11. Contraloría General de Cuentas	100
4.11.1. Autoridades superiores	102
4.11.2. Funciones principales	103



Pág.

4.11.3. Unidades principales	104
4.11.4. Funciones e integración de las unidades principales	104
CONCLUSIONES	111
RECOMENDACIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	115



INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participan en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización, ejerciendo un control social, encaminado a garantizar la transparencia de todos los procesos donde se manejen fondos públicos, determinando al mismo tiempo la probidad de funcionarios y servidores del Estado.

El objetivo general de la presente investigación es conocer la situación actual de la participación ciudadana en los procesos de descentralización y determinar si se llevan a cabo auditorías sociales que transparente la administración pública de Guatemala.

Los objetivos específicos de la presente investigación son conocer los roles que desempeñan actualmente entidades descentralizadas así como las comunidades organizadas en el proceso de descentralización y la interacción de ambos grupos, explorar e identificar los problemas específicos que impiden la participación ciudadana en la descentralización, establecer qué papel juega la Contraloría General de Cuentas en la descentralización e investigar de que forma la administración pública transparenta sus actividades en la descentralización en los campos administrativo, económico y social.

En el presente trabajo se plantea la siguiente hipótesis: las auditorías sociales constituyen un mayor nivel de participación ciudadana para lograr la transparencia de la administración pública y luchar contra la corrupción defendiendo los



derechos de la sociedad; asimismo se verifica por el transcurso del tiempo una verdadera descentralización en el campo administrativo, económico y social, utilizando los métodos descriptivo, comparativo, deductivo, inductivo, analítico, sintético. Desarrollándose los capítulos de la siguiente forma: el capítulo primero desarrolla el tema de la descentralización de una forma amplia, el capítulo segundo desarrolla lo que es la administración pública, el capítulo tercero se refiere a la participación ciudadana y por último en el capítulo cuarto la participación ciudadana como una fiscalización social para la transparencia de la administración pública en los procesos de descentralización, siendo este la principal finalidad, del presente trabajo, para que sus lectores adopten una postura de conciencia de la importancia del proceso de participación ciudadana en el desarrollo del país, y de lo mucho que falta para la correcta distribución del poder.

En la presente investigación se pudo concluir que la participación ciudadana por medio de auditorías sociales no está regulada con un ordenamiento jurídico adecuado, que los consejos locales de desarrollo no tienen un papel fundamental para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales. Se efectuaron recomendaciones y conclusiones relevantes relacionados al tema de investigado.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizó bibliografía relacionada con el derecho administrativo, auditoría social y participación ciudadana, así como en el aspecto legal se utilizó ordenamiento jurídico de carácter constitucional, ordinario, reglamentario e individual.

Espero que la presente investigación sea un aporte útil a estudiantes y profesionales de la Facultad de Derecho de nuestra tricentaria casa de estudios.



CAPÍTULO I

1. Descentralización

La descentralización es una forma o sistema de organización de la administración estatal, que consiste en organizar entidades con personalidad jurídica de derecho público, con capacidades legales para elegir sus autoridades, nombrar a su personal, emitir sus estatutos, reglamentos y ordenanzas con base en su ley orgánica, tener y manejar su patrimonio y presupuesto, para prestar servicios públicos en determinada circunscripción o en todo el territorio, sometidas a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes generales del Estado y que se originan por iniciativa del gobierno o de los propios particulares mediante asociaciones, cooperativas y entidad de servicios y que en Guatemala se les denomina autónomas y descentralizadas.

1.1. Antecedentes del proceso descentralizador del Estado de Guatemala

“Al final del período colonial, y luego de una breve incorporación al imperio mexicano, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, forman las Provincias Unidas del Centro América, que en 1824 se convierten en la República Federal de Centro América. Desde la integración de la Asamblea Constituyente se evidenció una profunda división entre liberales y conservadores. Los primeros eran federalistas y



republicanos, en tanto que los segundos eran centralistas y, en el fondo, monárquicos. Otro rasgo característico fue la división entre Guatemala, donde predominaban los conservadores y el resto de provincias, mayoritariamente liberales, que acusaban a la capital de intenciones hegemónicas. El pacto federal viene a ser un compromiso entre las dos corrientes y la única forma de mantener la unidad.

La Asamblea Constituyente inició sus actividades el 24 de junio de 1823 y aprobó la Constitución el 22 de noviembre de 1824, que debía ser ratificada por la Asamblea Legislativa, aprobándola o rechazándola en su totalidad, en cuyo caso se debía convocar a una nueva constituyente. El texto, con fuerte influencia de las Constituciones de Estados Unidos de América y de Colombia, y de la de Cádiz de 1812, establecía un poder federal sumamente débil, con primacía para el poder legislativo, integrado por Senado y Congreso. El Senado podía vetar las resoluciones del Congreso, proponía las ternas para el nombramiento de los altos cargos de la república y desempeñaba algunas funciones judiciales. El Presidente de la República, con facultades muy limitadas, estaba privado de una de las más importantes: dar o negar su sanción a la ley.

Los Estados de la federación eran soberanos e independientes en su organización interna. La falta de precisión en las atribuciones del gobierno federal dio lugar a numerosos conflictos de competencia, a los que se agregaron tres motivos de conflicto:



la inexistencia de un distrito federal, el mantenimiento de dos fuerzas armadas y la total autonomía financiera de los Estados.

La organización política era competencia de cada uno de los Estados. El 11 de octubre de 1825 fue decretada la Constitución Política del Estado de Guatemala, en la cual se establece la división del territorio en departamentos, los departamentos en distritos y éstos en municipalidades. El gobierno de los departamentos corresponde a un jefe político, nombrado por el poder ejecutivo a propuesta del consejo representativo por un período de cuatro años. En los distritos podría haber jefes subalternos del departamental, siendo las municipalidades de elección popular.

En los 15 años que duró la federación centroamericana, el poder central fue débil y en ocasiones inexistente. La guerra civil ocupó gran parte del período y condujo a su disolución, a partir de la separación de Nicaragua, el 30 de abril de 1838. El 2 de febrero de 1838 los tres departamentos del occidente de Guatemala deciden formar un sexto Estado dentro de la federación de efímera existencia, pues en enero de 1840 es reintegrado por la fuerza de las armas. Un segundo intento, entre agosto de 1848 y mayo de 1849, también fracasó. Este intento separatista y amenazas similares en el departamento de Chiquimula, es decir la región oriente, vecina a El Salvador, fueron determinantes para el modelo centralista que caracterizó al período de gobierno conservador que se prolongó hasta 1871.



El centralismo conservador fue fortalecido por el régimen liberal, instaurado a partir de la Revolución de 1871, y llegó a su máxima expresión durante los gobiernos de Justo Rufino Barrios (1873-1885), Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y Jorge Ubico (1931-1944). La Constitución de 1879 redujo considerablemente la autonomía de los municipios y otorgó amplias facultades al Presidente, quien ejercía el control a través de los jefes políticos y comandantes de armas de los departamentos. Las reformas de 1935 consolidaron el poder presidencial, al restringir las garantías individuales, y otorgar al Presidente la facultad de nombrar a los jueces y a los intendentes municipales, que sustituyeron la figura del alcalde, entre otros aspectos.

En 1945, luego de la Revolución del 20 de octubre de 1944, se emite una nueva Constitución, la primera de origen y contenido democrático. Mantiene el sistema presidencialista, aunque disminuido al convertir al Ejército en una institución autónoma, dirigida por el jefe de las fuerzas armadas. Se reconoce la autonomía municipal, con alcaldes y corporaciones electos popularmente, con facultad para establecer arbitrios y organizar su propia policía. En la discusión del texto se planteó la elección popular de los gobernadores departamentales, pero la moción no contó con el apoyo de la mayoría.

Las siguientes constituciones de 1956 y 1965, fortalecieron la figura presidencial y mantuvieron la autonomía municipal, aunque limitándola al aspecto técnico y con una fuerte tutela del gobierno, ejercida a través del Instituto de Fomento Municipal. La de



1965 establecía que el Ejecutivo debía destinar anualmente a las municipalidades un porcentaje del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado, para atender las necesidades de los municipios. Pero al no señalar la cantidad ni el mandato de traslado a las municipalidades, no tuvo efectos prácticos. Los gobiernos departamentales quedaron reducidos a la función de representar al Organismo Ejecutivo y realizar algunas tareas administrativas. Como el reconocimiento de los comités de vecinos.”¹

Podemos observar que a lo largo de la historia se da una transformación de la democracia y reforma del estado se encuentra en la descentralización y fortalecimiento del municipio, ya que si algunos la conciben como una manera de reducir el gasto del Estado, al tiempo que se buscan fórmulas para mejorar la gestión y la cercanía del gobierno a la ciudadanía como una forma de ajustar la oferta estatal a las demandas ciudadanas.

1.2. Qué es descentralización

La descentralización consiste, según el licenciado Rafael Godínez Bolaños, en términos generales: “como la forma o sistema de organización de la administración estatal, que consiste en organizar entidades con personalidad jurídica de derechos públicos, con capacidades legales para elegir sus autoridades, nombrar a su personal, emitir sus

¹Asociación de investigación y estudios sociales. **Las reformas al marco jurídico de la descentralización en Guatemala.** Págs. 19 a 20.



estatutos, reglamentos y ordenanzas con base en su ley organizada, tener y manejar su patrimonio y presupuesto, para presentar servicios públicos en determinada circunscripción o en todo el territorio, sometidas a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes generales del Estado y que se originan por iniciativa del gobierno o de los propios particulares mediante asociaciones, cooperativas y entidad de servicios y que en Guatemala se les denomina Autónomas o Descentralizadas.”²

El autor Serra Rojas da su definición muy acertada a este respecto cuando dice: “La descentralización es una forma de organización administrativa en la que se integra una persona de derecho público, la cual administra sus negocios con relativa independencia del poder central sin desligarse de la orientación gubernamental.”³

Así mismo la descentralización puede ser conceptualizada en una forma muy concreta, como un sistema de organización administrativa que consiste en crear un órgano administrativo, dotándolo de personalidad jurídica y otorgándole independencia en cuanto a funciones de carácter técnico y científico, pero con ciertos controles del Estrado y bajo las políticas del órgano central de la administración.

² Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización en la administración pública.** Pág. 7

³ García Ovierdo, Carlos. **Derecho administrativo.** Pág.598.



1.3. Diferencia entre descentralización y desconcentración

Las principales diferencias entre la descentralización y desconcentración son:

La descentralización crea un nuevo ente administrativo, a través de una ley especial, siendo esta aprobada por una mayoría calificada del Congreso de la República (Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala). La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y la Constitución Política de la República de Guatemala.

La desconcentración es más que un sistema, es una figura jurídica que puede ser empleada para descongestionar las acciones de cualesquiera de los sistemas o técnicas de organizaciones administrativas centralizadas, descentralizadas o autónomas.

La descentralización hace que la administración central, facilite presiones sociales y la obligación de prestar servicios. En cambio la desconcentración es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores (centralizados, descentralizados o autónomos) y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos, únicamente



prestan el servicio público de una manera directa con independencia pero de carácter técnico-administrativo.

En la descentralización los particulares se benefician porque reciben un servicio más eficiente, técnico y generalizado en todo el territorio, en cuanto que la desconcentración se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver hasta cierto grado sus asuntos. La acción administrativa se apega más a la necesidades generales que por esta acción se trata de satisfacer. En mérito a tal motivo ha de resolver el órgano que lo ha creado y no el que ha permanecido totalmente alejado de la formulación y tramitación del caso, y que por ello ha de tener menos elementos de juicio para resolver.

La descentralización utiliza el patrimonio con criterio económico y se racionalizan los beneficios entre toda la población y las utilidades se reinvierten para mejorar o ampliar el servicio, erradicando el empirismo y alejando el espectro de la influencia política partidista, en la cual los particulares también tienen la oportunidad de organizarse para prestar el servicio. En la desconcentración tiene una mayor preocupación en el manejo de los fondos públicos, y su administración trata de obtener una mejor gestión financiera que la que realiza un agente del ente del que depende jerárquica o territorialmente elegido por sus conciudadanos, el servicio público mejora y es más económico, porque se presta de una manera directa a la población que va dirigido y es administrado y prestado por persona técnico calificado.



1.4. Proceso de descentralización en Guatemala

“La revolución de octubre de 1944 devuelve en primera instancia la autonomía municipal, pero limita a los municipios la posibilidad de autofinanciarse. Como los liberales de 1871, los revolucionarios del 44 creen en un gobierno central fuerte, capaz de romper la resistencia de los que se oponen al progreso. Funciones que la Constitución Política de la República de 1879 aún daba a las estructuras departamentales y municipales, son trasladadas al gobierno central con la Constitución Política de la República de 1945. Aunque sin alcanzar los niveles de otros países latinoamericanos, el Estado centralizado se refuerza y trata de convertirse en el centro de toda la vida nacional.”⁴

Podemos observar como en las municipalidades trataban de tener una autonomía plena, sin embargo por el factor económico tenían que estar siempre ligados al Estado para financiar los proyectos que en ese entonces beneficiaban al municipio, por lo que por medio del mandato constitucional el Estado tiene el control de la nacional.

“No obstante, la autonomía municipal es restablecida y los Alcaldes son ahora electos por sufragio universal, la distinción entre municipalidades indígenas y municipalidades latinas, que venía reproduciendo desde la colonia la diferenciación entre la república de

⁴Hoegen. **La organización comunitaria en Guatemala, apuntes y reflexiones.** Pág. 127.



los indios y la república de los españoles, es formalmente abolida. La autonomía municipal y la entrada a nivel local de los partidos políticos preparan el rompimiento de la hegemonía de los notables locales, que desde colonia han controlado los cabildos en todas partes.”⁵

Mientras tanto, a partir de 1958, con la creación del mercado común centroamericano y la aplicación de la industrialización por sustitución de importaciones, la capital del país conoce un crecimiento sin precedentes, para el cual ni las autoridades municipales ni las del gobierno central estaban preparadas. Los males de la macrocefalia son denunciados y se comienza a hablar de la necesidad de descentralizar. Pero los esfuerzos que se hacen para crear polos de desarrollo en el interior son limitados, poco coordinados y de escasa duración.

Los avances en los procesos de descentralización en Centroamérica han sido escasos a pesar de un reconocimiento constitucional de los países de la región de la obligación de descentralizar la Administración Pública. Honduras por ejemplo, aprobó en 1993 la elección separada de presidente, diputados y alcaldes, sin embargo, a través de diferentes presiones políticas, persiste el antiguo sistema. El presidente de la Fundación de Desarrollo Municipal de Honduras, Fundemuh, Henry Merriam manifiesta: No avanza el proceso de descentralización en el país lo cual afecta el desarrollo democrático y participativo. En la entrevista realizada por Isidro López en el artículo

⁵ Instituto de Estudios y Capacitación Cívica, **Ensayo y error**. Págs. 13 a 14



descentralización municipal en Honduras es casi nula, periódico tiempos del mundo manifiesta: “La descentralización no llegó acompañada de recursos.”⁶ Las debilidades para descentralizar en Honduras por lo visto, son los recursos económicos y voluntad política, lo que imposibilita el desarrollo integral de ese país.

En Nicaragua el proceso de descentralización es incierto, por la lentitud del traslado de competencias del gobierno central al municipal, a pesar que existe la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD) creada por el Decreto 44-94, como una de las ocho comisiones que constituyen el Comité Ejecutivo para la reforma de la Administración Pública (CERAP). El 4 de junio de 1997 el ex presidente Arnoldo Alemán renovó la CSD decidiendo darle continuidad al trabajo y ha elaborado, reformado su reglamento, crea la Secretaría Técnica de la Descentralización y aprueba la creación de dos instancias de asesoría y consulta. Sin embargo, la descentralización no avanzó, principalmente por la corrupción del gobierno Alemán, la falta de recursos financieros y escasa voluntad política, que lo comprueba un estudio del Centro Latinoamericano de Desarrollo: “en Nicaragua todavía la elección de alcaldes es indirecta.”⁷

La Constitución Política de Guatemala vigente desde 1986 estableció la obligación del Estado de descentralizar la administración pública. En el año de 1996 se firmaron los

⁶ Descentralización municipal en Honduras es casi nula. **Ob.Cit.** Pág. 20.

⁷ Mascareño, Carlos y Geovanna Balbi. **Descentralización y municipios en América Latina: necesidades de información de los gobiernos locales.** Pág.36



Acuerdos de la Paz que finalizaron con la guerra civil que afectó a Guatemala por treinta y seis años, sentaron las bases para el avance del sistema democrático, el respeto de los derechos humanos y un desarrollo humano equitativo, además de una serie de medidas alentando la “descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia total de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente.”⁸

En el año de 2002 el Congreso de la República de Guatemala aprueba la Ley General de Descentralización cuyo objetivo era promover de forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, sin embargo actualmente no se ha iniciado el proceso de descentralización conforme establecen las normas positivas, ya que ha mediados del año 2003 aún no se había aprobado el plan nacional de descentralización, esto demuestra la escasa voluntad política para descentralizar la administración pública.

1.5. Características de la descentralización

Las características más importantes de las entidades u órganos descentralizados son los siguientes:

⁸ Editorial Piedra Santa. **Acuerdos de paz para todos**. Pág. 47



- “Creación de un nuevo ente administrativo, a través de una ley especial, aprobada por una mayoría calificada del Congreso de la República (Art. 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala). La nueva persona jurídica forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional, para que pueda gobernar en cuanto a la forma y modo de prestar el servicio público y cumplir sus fines legales, sin violar los preceptos de la Ley Orgánica que la rige y por supuesto, las de la Constitución Política.
- La personalidad jurídica, que necesariamente derivada siempre de un acto legislativo desde el punto de vista material, que es de Derecho Público, Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Transferencia de poderes de decisión, puesto que no basta que los poderes sean de propuesta o de informe, sino que son precisas facultades resolutorias, de decisión objetiva, garantizada la plena independencia técnica y científica.
- La creación de una persona jurídica distinta del Estado, que puede ejercer su propia personería a través de su representante legal, sin necesidad de recurrir a entes como la Procuraduría General de la Nación.



- Que esa persona jurídica sea de derecho público, es decir que esté encuadrada en la organización general del Estado, pero sin manejo político ni administrativo del órgano central. Este criterio es fundamental, por cuanto no basta con la colaboración que puede ser prestada por un concesionario, en mérito de un contrato administrativo, ya que la concesión no implica precisamente una descentralización. La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.
- De control, que los franceses llaman tutela, sobre los entes descentralizados, a través del control de gasto público que les sea asignado, por la Contraloría General de Cuentas.
- Las entidades descentralizadas, deben gozar de relativa independencia política, para integrar sus órganos principales por medio de la participación de las personas que la conforma, según lo que determine la Constitución, su Ley Orgánica y sus propios Estatutos.
- Tienen independencia legislativa y reglamentaria y pueden emitir sus propias normas legales, pero sin violar la Ley Orgánica que las creó y la Constitución



Política. No pueden auto reglamentarse, más allá de lo que les permite la ley orgánica.

- Gozan de patrimonio propio y pueden manejar su presupuesto, sin embargo esta independencia financiera también es relativa, pues deben hacerlo conforme a su Ley Orgánica, Ley Orgánica del Presupuesto, el Presupuesto General del Estado, la Ley de Contrataciones del Estado, sus estatutos y reglamentos propios, además de la vigilancia que debe mantener por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas.
- Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, patrimonio que rompe en su estructura y regulación con los principios del derecho civil. El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto.
- Al igual que todas las personas jurídicas, los organismos descentralizados siempre cuentan con una denominación que los distingue de los demás entes públicos y privados.



- Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad, este régimen generalmente lo constituye lo que podríamos llamar su Ley Orgánica.”⁹

Las características de la descentralización administrativa persiguen cubrir cada vez más el territorio y atender más necesidades sociales, así como el desarrollo de la tecnología, obligando al Estado a dejar la centralización como sistema único, con la desconcentración el problema se resuelve parcialmente, pero las exigencias sociales y los planteamientos de las divisiones territoriales para administrar sus propios recursos, obligan a crear entidades descentralizadas que van a funcionar a la par del Estado.

1.6. Objeto de los organismos descentralizados

El principal objetivo es prestar servicios públicos en determinada circunscripción o en todo el territorio, sometidas a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes generales del Estado, para lo cual me permito señalar los siguientes:

- La realización de actividades que corresponden al Estado;

⁹Calderón M. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general**. Pág. 212 a 213.



- La prestación de servicios públicos;
- La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;
- La prestación de servicios administrativos;
- La realización coordinada de actividades locales y municipales;
- La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

1.7. Tipos de descentralización

Con la finalidad de facilitar el estudio de los distintos tipos de descentralización, la doctrina y distinguidos jurisconsultos la han clasificado, para lo cual nos referimos a lo que Dromin manifestó “la descentralización ofrece dos modalidades; puede ser dentro de un determinado ámbito espacial, circunscripción (territorial) o comprende un núcleo concreto de funciones técnicas y de servicio (institucional).”¹⁰

Manuel María Diez, al igual que Dromin distingue dos clases de descentralización, que sería la descentralización territorial o por región y la descentralización institucional o por servicios.

¹⁰Diez, Manuel María. **Derecho administrativo**. Pág. 88.



El profesor Godínez Bolaños, señala esencialmente tres formas de descentralización administrativa: la descentralización territorial, la descentralización por servicio o institucional y la descentralización por colaboración.

- Descentralización territorial o por región:

La entidad descentralizada tiene la facultad legal de prestar la mayor cantidad de servicios públicos a una población. Para el efecto, se le otorga el poder legal para decidir, manejar su patrimonio y presupuesto, emitir sus reglamentos, elegir sus autoridades y trazar sus políticas. En Guatemala, pertenecen a este sistema las municipalidades y en el futuro si se cumple la orden constitucional, las regiones.

- Descentralización institucional o por servicio:

Es el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. Este tipo de descentralización que se vive en el mundo moderno, dado a que el Estado es una entidad heterogénea, con funciones muy amplias, que le dificultan actuar de acuerdo a sus postulados. Para lograr su finalidad, se despoja entonces de algunas funciones y las entrega a entidades creadas exclusivamente para que las ejerzan de manera más técnica y especializada.



En este tipo de órgano descentralizado no importa la satisfacción de una necesidad pública local, sino una función específica eminentemente de carácter técnico, lógicamente con independencia del organismo central, la cual se encuentra dotada de competencias exclusivas, recursos propios y especiales, dotada de personalidad jurídica propia. En esta clase de órgano predomina el interés de la prestación del servicio público específico.

- Descentralización por colaboración:

Esta es una tercera forma de descentralización que se denomina por colaboración, funcional o corporativa y esta se refiere a algunas instituciones que no forman parte de la administración pública, no guardan ningún tipo de relación jerárquica, ni de dependencia con la administración, únicamente son órganos que colaboran con los servicios públicos a que tiene obligación el Estado.

“Consiste en el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que las ejerzan en nombre del Estado. En Guatemala existe un ejemplo muy singular, el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala colabora con el Estado en el ejercicio de la función notarial, delegada a los notarios, así como una serie de instituciones que prestan algún tipo de servicio público, que se hacen a base de



asociaciones, patronatos, fundaciones que son instituciones no lucrativas, que obtienen sus fondos, a través de donaciones o aportaciones de particulares.”¹¹

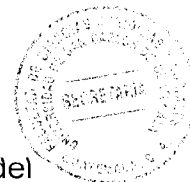
Podemos evidenciar que la descentralización por colaboración, como bien lo indica su denominación busca delegar funciones de la administración a particulares en nombre del Estado, con la finalidad que estos lleguen a donde el Estado no puede brindarlas.

1.8. Jerarquía de la descentralización

Los órganos descentralizados tienen como principal característica la jerarquía con órganos que la representen en todo acto administrativo, particular y procesal. Generalmente con dos órganos importantes:

- Un grupo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más trascendentales e importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central

¹¹Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública.** Pág. 5



y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a que afecta la actividad del organismo.

- Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal que tiene las siguientes funciones: cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior; acordar en algunos casos con el titular del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con el cuerpo colegiado; representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el representante jurídico ejecutivo del organismo.

1.9. Políticas de descentralización del Estado

El proceso acelerado de las nuevas tendencias de modernización del Estado ha impulsado un proceso de intensidades e intencionalidades a lo interno de la organización política del Estado de Guatemala. Por un lado, las políticas de los diferentes gobiernos ha respondido, de forma encubierta, a impulsar modelos centralistas que disfrazan la descentralización con el desplazamiento de servicios y administraciones públicas hacia el interior del país, y por el otro, asumiendo discursos que en la práctica responden a gobiernos fuertes sin la menor intención de



descentralizar nada, porque curiosamente confunden la descentralización con la pérdida del poder.

1.10. Interrelación entre descentralización y desconcentración

Guatemala ha avanzado lentamente en la descentralización, definida como las unidades político-administrativas del Estado que cuentan con autonomía política, funcional, financiera, técnica y administrativa, y que tienen jurisdicción en un territorio de terminado (en este caso los municipios, aunque su autonomía es muy limitada). En nuestro medio no existe ni descentralización local (gobierno de aldea o gobierno de comunidad indígena local, por ejemplo) ni descentralización regional (regiones autónomas como en Nicaragua), ni descentralización departamental (gobierno departamental electo).

Lo que ha predominado como parte de la modalidad centralista del Estado ha sido la desconcentración hacia las comunidades locales (invadiendo la jurisdicción del municipio) y la desconcentración hacia el departamento (los consejos de desarrollo son en parte una modalidad de desconcentración) predominantemente, mediante la prestación de servicios de los ministerios de Estado.



Tal como la literatura lo reconoce, la descentralización significa un nuevo reparto del poder y un nuevo concepto del poder, el cual se transfiere del Estado central hacia otros órganos o instituciones estatales para su ejercicio autónomo, dentro del marco de la unidad del Estado y la Nación. En cambio, la desconcentración significa en esencia que el poder central del Estado conserva el poder y sólo lo delega a determinadas dependencias del mismo órgano y a territorios determinados, evitando que otros órganos del mismo poder central del Estado o de instituciones descentralizadas y la sociedad civil participen en su control y evaluación.

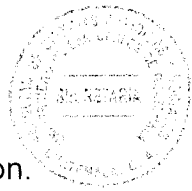
Pero dado que por la naturaleza del proceso muchas actividades de desconcentración han de preceder a la descentralización, especialmente por el carácter especializado que tienen ciertas dependencias del Estado o debido a los arreglos institucionales en materia laboral o tecnológica, es necesario considerar, como parte del proceso de descentralización, el acompañamiento de una política de desconcentración que al mismo tiempo se rija por nuevos criterios, en particular los relativos a evitar la corrupción, el control democrático de los ciudadanos sobre esas instituciones y a la vigilancia que sobre las mismas deben ejercer los gobiernos locales o departamentales. Sobre la marcha se evaluaría qué aspectos desconcentrados pueden descentralizarse, es decir qué absorberán los gobiernos municipales y departamentales.



1.11. Acuerdos de paz

Los acuerdos de paz dentro del proceso de descentralización en Guatemala, hicieron refuncionar el área de la descentralización, los acuerdos firmados el 29 de diciembre de 1996 entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala, reconocen la urgencia de descentralizar la administración pública. En el Acuerdo sobre la identidad y derechos de los pueblos indígenas firmado en México el 31 de marzo de 1995, dentro de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos se estableció la necesidad de regionalizar el país en base a una profunda descentralización, por lo que se comprometió el gobierno a propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, a través de una reforma al código municipal, además se reconoció el manejo de asuntos internos por las comunidades indígenas a través de normas consuetudinarias.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria firmado el 6 de mayo de 1996, establece la necesidad de institucionalizar la descentralización, a través del traslado de recursos económicos gubernamentales a comunidades y de la capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los recursos. El 11 de abril del año 2002 fue emitido por el Congreso de la República de Guatemala por medio del Decreto número 14-2002, Ley de Descentralización y con posterioridad el presidente de la república emitió su reglamento por el Acuerdo Gubernativo 312-2002, que tuvieron



como objetivo desarrollar las normas constituciones referentes a la descentralización. Sin embargo resulta insuficiente para que las transferencias a entes descentralizados sea real, porque los cuerpos normativos mencionados carecen de un análisis objetivo de la descentralización, ya que no dilucida de manera clara, transparente y comprensible, cuáles son las fases que deben de cumplir las instituciones para incorporarse a la descentralización, y no establece programas analíticos de ejecución.

Los Acuerdos de Paz que más se vinculan con el espíritu y los objetivos de las nuevas leyes de descentralización son siguientes, según cada una de las leyes:

En las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, influyeron principalmente los contenidos del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, especialmente en la inclusión de la nueva figura de los consejos locales de desarrollo. Estas instancias constituyen una innovación fundamental en la participación ciudadana y en la organización de los vecinos desde el nivel inferior en el municipio. Y a abarcan a una diversidad de entidades locales. También son una novedad en lo que concierne al concepto de una democracia participativa para la búsqueda de consensos locales sobre las estrategias de desarrollo.

Del mismo modo, tuvieron un impacto en cuanto a que los consejos locales de desarrollo y los consejos municipales de desarrollo constituyen espacios



complementarios –con voz, pero no con voto- de participación de la sociedad civil a la corporación municipal cuyos integrantes son electos popularmente. Pero también tuvo influencia fundamental en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente en la normativa para incluir a las poblaciones indígenas como miembros activos de esos consejos, e incluir, asimismo, la participación de las mujeres indígenas rurales.

En las reformas al Código Municipal influyó fundamentalmente el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en todas las materias nuevas que sobre este tema tiene el Código Municipal, y que implican el reconocimiento del derecho consuetudinario, la alcaldía comunitaria, las comunidades indígenas, la participación de las comunidades en los asuntos que les conciernen, las formas propias de la autoridad local indígena, aspectos que fueron decisivos para la inclusión de elementos nuevos en el concepto de municipio. También tuvo influencia en las reformas al Código el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, especialmente en lo que concierne a revalorizar al municipio como base territorial del Estado y espacio de participación social.

La Ley General de Descentralización es nueva. Sus fundamentos están en la Constitución Política de 1985, pero también en sus contenidos se nota la influencia de los Acuerdos de Paz, de éstos, figura un influencia directa del acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas, el cual expresamente se refiere a la



descentralización de la educación y la salud, e indirectamente lo contempla en lo que tiene que ver con la espiritualidad maya y la gestión de los templos ceremoniales, así como en lo que concierne al tema de los derechos sobre tierra, de parte de los pueblos indígenas. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria también hace referencia al fortalecimiento municipal, dentro del marco de la reforma del Estado. Finalmente, el acuerdo sobre el fortalecimiento de poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática constituye una base ideológica por cuanto que, con la descentralización del Estado, se fortalece la institucionalidad pública nacional y municipal a la vez que se establece un nuevo marco de competencias estatales y municipales, y define un marco institucional para formular una política nacional de descentralización.





CAPÍTULO II

2. La administración pública

Es un conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, a través de los servicios públicos, regulando en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.

2.1. Qué es la administración pública

Para definir el concepto de administración pública, considero que es necesario definir que es administración, por lo que me permito citar al auto E.F.L. Brech, citado por el autor Agustín Reyes Ponce, en la cual establece que administración es “un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado.”¹² Asimismo J.D. Mooney la define como “el arte o técnica de dirigir o inspirar a los demás con base en un profundo y claro conocimiento de la naturaleza humana.”¹³

¹² Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas, parte I.** Pág. 15

¹³ Calderón M. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo, parte general.** Pág. 216.



Entre las definiciones mas importantes del derecho administrativos podemos citar las siguientes:

Para algunos autores la administración pública, es el ejecutivo en acción. Para otros autores son los organismos del Estado prestando servicios públicos.

Para Garrido Falla, mencionado por Prat: "parte del criterio orgánico; la administración es un complejo orgánico integrado en el poder ejecutivo, pero acepta que éste se halla formado por administración más gobierno, que constituyen el escalón superior de la organización jerárquica del ejecutivo. La línea divisoria entre ambos la establece el derecho positivo, pero admite que el gobierno posee competencias políticas y administrativas, ya en manos del gobierno o de las altas jerarquías de la administración. La limitación de definir la administración desde el punto de vista subjetivo está justamente en el momento de distinguir administración de gobierno."¹⁴

Haciendo mención de las definiciones podemos concluir que la administración pública es un conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo.

¹⁴ Prat, Julio A. **Derecho administrativo**. Pág. 132



Podemos decir que la administración pública, sus órganos y entidades es un medio por el cual el Estado ejecuta su actividad, presentando un doble aspecto:

Como sujeto, es un complejo de órganos armonizados, constituido, unido por relaciones de jerarquía y de coordinación, lo que se le denomina la jerarquía administrativa, aunque no todos los órganos administrativos son órganos jerarquizados.

En su objeto, que la acción, la actividad encaminada al cumplimiento de finalidades, siendo el bienestar de todos, regulados estructuralmente y en su competencia por los derechos administrativos, pues encontramos toda la regulación legal que entraña los principios, normas, regulación de las relaciones, control, etc.

2.2. Elementos de la administración pública

Es de real importancia establecer cuales son los elementos de la administración pública, para lograr a través de los servicios públicos el bienestar general.



2.2.1. Órgano administrativo

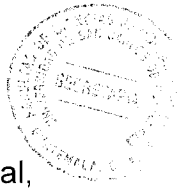
Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado. La calidad de órgano se deriva directamente de la propia Constitución; la persona jurídica estatal no necesita un acto volitivo de determinación, pues el órgano integra la estructura de la persona, forma parte de ella, nace con ella, es ella en cierta medida, pues el órgano vale tanto como el instrumento o medio de acción, a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho.

2.2.2. Actividad de la administración pública

Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad y esta actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales está obligada la administración pública, para el logro de su finalidad.

2.2.3. Finalidad de la administración pública

Es el elemento teleológico de la administración pública, como analizamos dentro de la definición la administración pública tiene una finalidad y podemos afirmar que su



finalidad es el bien común o bienestar general de toda la población en general, elemento no sólo doctrinario sino constitucional, expresado dentro del Artículo primero que establece que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.

2.3. Pasos de la administración pública

Los pasos de la administración pública son cinco:

- **Planificación**

Según Reyes Ponce fija con precisión lo que va a hacerse. La planificación consiste, por lo tanto, en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización.



- **Coordinación**

La coordinación significa la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar tanto a órganos centralizados como a órganos descentralizados de la administración pública e incluso a otros organismos del Estado. Algunos autores como Reyes Ponce “analizan la coordinación como la integración y explica que integrar es obtener y articular los elementos matrimoniales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios para el adecuado funcionamiento de un organismo social.”¹⁵

- **Organización**

Es el proceso de combinar el trabajo que los individuos o grupos deban efectuar, con los elementos necesarios para su ejecución de tal manera que las labores que así se ejecuten, sean los mejores medios para la aplicación eficiente, sistemática, positiva y coordinada de los esfuerzos disponibles.

¹⁵Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas, parte I.** Pág. 15



- **Dirección**

Es aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las órdenes emitidas.

- **Control**

Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

2.4. Sistemas de organización de la administración pública

El Estado tiene su propia organización, que conforme a la Constitución Política de la República de Guatemala, esta estructurada por los tres organismos, siendo estos el organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El estudio de nuestra materia se encauza a la función administrativa, que realiza, principalmente, uno de estos organismos



(organismo ejecutivo), el que tiene su propia estructura, con características particulares de acuerdo con las necesidades que le plantea su funcionamiento.

El profesor Rafael Godínez Bolaños dice que: “los sistemas de organización de la administración pública, son las formas o el modo de ordenar o de estructurar las partes que integran el organismo ejecutivo y las entidades públicas de la administración estatal, con la finalidad de lograr la unidad de acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política.”¹⁶

Se ha considerado cuatro formas de organización administrativa: la centralización, desconcentración, descentralización, autarquía y autonomía.

2.4.1. Centralización o concentración administrativa

Es el sistema de organización más antiguo, sin importar en el tipo de gobierno que se presente, puesto que no es una forma particular de ningún régimen de gobierno. Acosta Romero, en su obra Teoría General del Derecho Administrativo, expone: “la centralización es la forma de organización administrativa en las cuales las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un

¹⁶ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 1.



orden jerárquico a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando la acción y la ejecución. Implicando la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del poder ejecutivo.”¹⁷

Para el autor José Canasi: “La centralización concentra las tareas administrativas en manos del Estado nacional dentro de su territorio, de una manera jerárquica y unificada. Todo está dependiendo del gobierno central. Y en sentido contrario, la descentralización quiebra dicha unidad y jerarquía, reservando a las colectividades locales el poder de realizar las respectivas tareas según sus propias necesidades, sin perjuicio del control.”¹⁸

Este es un sistema consistente en ordenar a los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica.

¹⁷Ob. Cit. Pág. 47.

¹⁸Canasi, José. **Derecho administrativo**. Pág. 298



Entre sus principales características podemos establecer las siguientes, según el profesor Hugo Haroldo Calderón:

- Existe un superior jerárquico, que es el más alto grado dentro de la pirámide de la escala, que es el presidente.
- Existe la relación de subordinación de los órganos administrativos, que pertenecen a la jerarquía administrativa del Organismo Ejecutivo.
- Al existir jerarquía dentro de los órganos administrativos se manifiestan los poderes de la misma.
- "El profesor Godínez agrega una característica importante: los órganos administrativos inferiores ejecutan las órdenes sin mayor poder de decisión de carácter político, puesto que en Guatemala la decisión política corresponde con exclusividad al presidente de la República por excelencia, pero éste depende de las políticas de partido político."¹⁹

2.4.2. Desconcentración administrativa

Esta nace como contraposición a la centralización administrativa, con ésta se busca eliminar el excesivo centralismo burocrático, que hace que la administración pública se

¹⁹ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**. Pág. 1.



torne lenta en sus decisiones y evita la rigidez del centralismo burocrático. Serra Rojas la define como “una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.”²⁰

El profesor Hugo Calderón lo define “como una forma jurídica de descongestión administrativa, en la cual se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo independiente de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía administrativa en cualesquiera de los sistemas de organización (centralizada, descentralizada y autónomas)”²¹

El sistema de desconcentración es un sistema por medio del cual se crea un órganos con facultades de decisión técnica, especializadas en prestar determinados servicios públicos, sin que desaparezca su relación de dependencia jerárquica con el órgano supremo, la cual es dirigida y operada por el personal técnico que proyecta su actividad a todo el territorio del Estado con base en los lineamientos generales, patrimonio y presupuesto que les son asignados por ese órgano superior.

²⁰ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**. Pág. 501.

²¹ Calderón M. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 209.



Entre sus principales características podemos establecer las siguientes, según el profesor Hugo Haroldo Calderón:

- “Que más que un sistema es una figura jurídica que puede ser empleada para desconcentrar las acciones de cualesquiera de los sistemas o técnicas de organización administrativa, centralizado, descentralizado o autónomo.
- En que se otorga al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas, especialmente de carácter técnico, para que pueda prestar el servicio público de manera eficiente que se les delega.
- Un manejo independiente de su presupuesto y de su patrimonio, especialmente cuando se manejan actividades o prestación de servicios remunerados por los usuarios.
- No deja de existir el nexo de jerarquía entre la entidad desconcentrada y el órgano que lo crea, pero se especializan en la prestación de servicios públicos que se les delega, los que son específicos.
- El superior mantiene la potestad de nombrar al personal directivo y técnico, o formar parte de él y los contratos que celebra deben ser aprobados para adquirir validez jurídica y en ocasiones el mismo órgano que está delegando competencias es el superior de la unidad desconcentrada creada.”²²

²²Calderón M. Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. Pág. 210.



Según estas características podemos evidenciar como el sistema de desconcentración administrativa busca eliminar el excesivo centralismo burocrático, que hace que la administración pública se torne lenta en sus decisiones y principalmente la descongestión administrativa, en la cual se otorga las facultades de decisión limitadas.

2.4.3. Descentralización administrativa

Este tema ya lo desarrollamos ampliamente en el capítulo que precede por lo que no es necesario abordarlo nuevamente.

2.5. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

La Institución Nacional de Administración Pública (INAP), se encuentra regulada en el Decreto número 25-80 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Administración Pública, la cual fue publicada el 11 de junio de 1980.



2.5.1. Autoridades superiores del Institución Nacional de Administración Pública (INAP)

- Junta Directiva;
- Presidente;
- Gerente; y
- Sub-Gerente.

2.5.2. Funciones principales del Institución Nacional de Administración Pública (INAP)

- Investigar los problemas que afectan a la organización y funcionamiento de la Administración Pública para fundamentar soluciones adecuadas a las mismas;
- Definir políticas de reforma o cambios administrativos para corto y mediano plazo;
- Aportar las bases para la formulación de los planes de desarrollo administrativo del sector público;
- Coordinar y emprender acciones de desarrollo administrativo a nivel global, sectorial e institucional dentro del sector público, para que los planes y programas gubernamentales se ejecuten con éxito;



- Prestar la asistencia técnica que requieran las instituciones y dependencias públicas, en apoyo a la ejecución de acciones de desarrollo administrativo;
- Definir políticas y realizar acciones de desarrollo de los recursos humanos del sector público, especialmente en lo que concierne a su formación y capacitación;
- Difundir los avances científicos y tecnológicos en materia de administración pública.
- Divulgar entre funcionarios, empleados gubernamentales y en la opinión pública, el papel clave que juega la administración pública en el desarrollo del país.

2.5.3. Unidades principales del Institución Nacional de Administración Pública (INAP)

- Junta Directiva;
- Presidencia;
- Gerencia;
- Sub-Gerencia;
- Auditoría Interna;
- Comité Ejecutivo;
- Dirección de Formación y Capacitación;



- Dirección de Investigación Administrativa;
- Dirección de Administración Interna; y
- Departamento Financiero

2.5.4. Funciones e integración de las unidades principales del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Dentro de las funciones principales de la Institución Nacional de Administración Pública (INAP), podemos establecer las siguientes:

- **Junta directiva**

Definir la política de desarrollo administrativo; aprobar los programas de trabajo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y evaluar periódicamente su desarrollo y ejecución; aprobar la propuesta de la gerencia, la estructura administrativa y funciones específicas de la institución; emitir y reformar las disposiciones internas que se refieren a operaciones propias del instituto; aprobar el presupuesto anual de la entidad y las modificaciones que sobre el mismo se requieran en el curso del ejercicio fiscal; proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción del Gerente, Sub-Gerente y auditor interno; aprobar la memoria de labores; aprobar los contratos por



servicios por consultoría que otorgue el gerente; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

La junta directiva del Institución Nacional de Administración Pública (INAP) se integra de la siguiente forma:

- Un presidente, nombrado por el Presidente de la República;
- Un director propietario y un suplente, nombrados por el Ministerio de Finanzas Públicas;
- Un director propietario y un suplente, nombrados por la secretaría general del Consejo Nacional de Planificación Económica;
- Un director propietario y un suplente, que serán, el director y sub-director de la Oficina Nacional de Servicio Civil; y
- Un secretario, que será el gerente del Instituto Nacional de Administración Pública.

- **Presidencia**

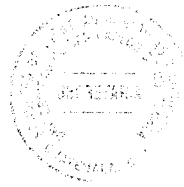
Sus funciones son obtener y transmitir al Instituto Nacional de Administración Pública las instrucciones y directrices del Presidente de la República e informar al mismo sobre



los asuntos de la entidad; presidir las sesiones de la junta directiva; establecer los vínculos y obtener los mandatos para el eficaz funcionamiento del instituto y sus programas de trabajo; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

2.5.5. Gerencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Sus funciones son ejercer la jefatura superior de las dependencias y personal del instituto, y dirigir todas las actividades técnicas y administrativas del mismo; velar por la correcta aplicación de la Ley Orgánica de la Entidad y sus reglamentos; ejercer la representación legal del instituto; nombrar, contratar y remover a los funcionarios y empleados del instituto; celebrar los contratos de servicio de consultoría; someter a consideración de la junta directiva los proyectos de presupuesto anual de ingresos y gastos de la entidad, así como las modificaciones que se requieran durante el ejercicio fiscal correspondiente; proponer, para su conocimiento y aprobación de la junta directiva, los planes y programas de trabajo y los proyectos de reglamento de funcionamiento; convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva, elaborar y proponer al presidente del instituto, el proyecto de agenda y documentación de los asuntos a tratar en las mismas; presidir el Comité Ejecutivo de la Entidad; realizar las demás funciones que le asigne la ley.



2.5.6. Sub-gerencia del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Sus funciones son auxiliar al gerente en el desempeño de aquellas atribuciones que le delegue, suplirlo en caso de ausencias temporales; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

2.5.7. Auditoría interna del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Sus funciones son fiscalizar las operaciones contables de la institución, rendir informe de su situación económica financiera; y ejercer funciones de control interno en la ejecución del presupuesto de la entidad; realizar las demás atribuciones que le sean asignadas de conformidad con la ley;

2.5.8. Comité ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Entre sus principales funciones son programar, organizar, coordinar y evaluar las actividades técnicas del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

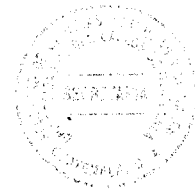


2.5.9. Dirección de formación y capacitación

Sus funciones son formular, proponer e impulsar las políticas y estrategias de formación y capacitación de los recursos humanos del sector público; impulsar la formación del sistema nacional de capacitación; detectar, caracterizar e identificar los requerimientos de formación y capacitación de los servidores públicos; planificar y programar conjuntamente con la secretaría general del consejo nacional de planificación económica, la utilización de las oportunidades de estudio y capacitación en el extranjero por medio de becas, seminarios y otros eventos de similar naturaleza; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

2.5.10. Dirección de investigación administrativa

Sus funciones son determinar y elaborar los diagnósticos administrativos para impulsar el desarrollo administrativo; realizar investigaciones y estudios específicos que sirvan de apoyo a los planes de acción de desarrollo administrativo; promover la institucionalización de la investigación administrativa en las entidades del sector público; proporcionar insumos a la dirección de capacitación para que ésta pueda formular metodologías que permitan detectar necesidades de capacitación; realizar las demás funciones que le asigne la ley.



2.5.11. Dirección de Asesoría Administrativa

Sus funciones son colaborar con la secretaría general del Consejo Nacional de Planificación Económica en la elaboración de los planes y programas de desarrollo administrativo; generar capacidad operativa en las unidades ejecutoras de los programas de trabajo y sistemas de apoyo del sector público; orientar, asesorar y participar en la supervisión de la ejecución, avance y resultados de los programas de desarrollo administrativo, así como colaborar en la solución de los problemas que se presenten, elaborar estudios técnicos y opinar sobre la creación o reestructuración de las dependencias e instituciones del sector público en lo que concierne a su organización y funcionamiento; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

2.5.12. Dirección de administración interna

Sus funciones son programar los servicios de apoyo requeridos por el Comité Ejecutivo; supervisar y llevar el control del movimiento del personal del instituto; supervisar las actividades de reproducción de materiales y uso adecuado del material didáctico; administrar los suministros y velar por el buen mantenimiento y uso correcto de los vehículos, equipo, bienes y enseres al servicio de la institución; divulgar las experiencias, y los avances científicos y tecnológicos en materia de administración



pública; crear y administrar un centro de documentación en materia de administración pública; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

2.5.13. Departamento financiero

Sus funciones son efectuar las operaciones financieras de contabilidad, presupuesto y caja del instituto; realizar las operaciones de adquisiciones de bienes que necesite la institución previa autorización de la gerencia; efectuar los pagos que debe realizar el instituto; elaborar anualmente el ante proyecto de presupuesto del instituto, realizar las demás funciones que le asigne la ley.

2.5.14. Departamento de administración de materiales y servicios

Sus funciones son atender las funciones administrativas relativas al control y almacenamiento de materiales y la prestación de servicios auxiliares operativos y de oficina; efectuar las compras, suministros y otras tareas generales; realizar las demás funciones que le asigne la ley.



2.6. Ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos

Todo funcionario que ejerce una función pública, queda sometido a las diferentes clases de responsabilidades en que puedan incurrir.

2.6.1. Responsabilidades políticas de funcionarios y empleados públicos

“Surge de las decisiones que toman los funcionarios públicos superiores, encargados de gobernar cuando van en contra de los principios constitucionales y los intereses generales. Este tipo de responsabilidad se produce por las actividades de los funcionarios superiores como el presidente, vicepresidente y ministros de Estado.”²³

Este tipo de responsabilidad se lleva a cabo a través de la interpelación en el Congreso de la República de Guatemala según lo dispuesto por los Artículos 166, 167, 168 y 199 de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Congreso de la República.

2.6.2. Responsabilidades jurídicas de funcionarios y empleados públicos

Se da cuando los funcionarios públicos infringen normas legales o dejan de cumplirlas.

²³ Godínez Bolaños, Rafael, Ob. Cit. Pág. 6



2.6.3. Responsabilidad civil de funcionarios y empleados públicos

“Se produce cuando los funcionarios producen daños y perjuicios a los particulares o al propio Estado. Se determina mediante el juicio sumario de responsabilidad ante los jueces de primera instancia civil, de conformidad con lo que establece el Código Procesal Civil y Mercantil.”²⁴

Por medio de la responsabilidad civil podemos establecer cuál fue el daño que se causó por medio de un funcionario o empleado público y cuáles fueron los perjuicios que se causaron con posterioridad, a través de un juicio sumario de responsabilidad de funcionarios y empleados públicos.

2.6.4. Responsabilidad Penal de funcionarios y empleados públicos

Dentro del Código Penal existe una serie de delitos o faltas en que los funcionarios públicos pueden incurrir en ejercicio de su cargo, la cual es sancionada por los jueces de sentencia. Los funcionarios superiores que gozan de la garantía de antejuicio.

²⁴ Godínez Bolaños, Rafael, **Ob. Cit.** Pág. 6



2.6.5. Responsabilidad administrativa de funcionarios y empleados públicos

Se origina del incumplimiento de las normas que rigen las funciones del cargo público que se ejerce. El incumplimiento puede ser por diversas causas: negligencia, ausencias, retrasos, faltas a la moral, falta de higiene, incompetencia técnica, dedicación a actividades prohibidas, no tramitar los expedientes dentro de los plazos legales, impericia, dedicación a actividades políticas, etcétera. En estos casos el funcionario superior tiene la potestad y el deber de aplicar medidas de control y sanción, puede aplicar medidas correctivas previo derecho de defensa, tales como el llamado de atención verbal y privado, el llamado de atención público y por escrito y la suspensión sin goce de sueldo.

Cuando la conducta anómala es reiterada o muy grave, se puede imponer la medida expulsiva, previa audiencia, para que el funcionario se defienda, del despido por causa justificada.



2.7. Entidades descentralizadas

A manera de ilustrar las instituciones descentralizadas en la República de Guatemala podemos citar las siguientes:

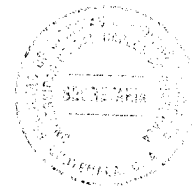
- Banco de Guatemala (B de G).
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG).
- Consejo Nacional para la Protección de la Antigua Guatemala (COPANTIGUA).
- Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA).
- Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala (CHN).
- Cuerpo Voluntario de Bomberos (CVB).
- Empresa Portuaria Nacional “Santo Tomás de Castilla” (EPORNAC).
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).
- Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT).
- Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP).
- Instituto Nacional de Electrificación (INDE).
- Instituto de Recreación de los Trabajadores de Guatemala (IRTRA).



- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP).
- Municipalidades de la República de Guatemala.
- Oficina Administradora del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal (OAPEM).
- Oficina de Personal de las Municipalidades (OPM).
- Superintendencia de Bancos (S de B).
- Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC).

Las entidades descentralizadas permiten cubrir cada vez más territorio y de esa forma atender más necesidades sociales, así como el desarrollo de la tecnología, obligando al Estado a dejar la centralización como sistema único, con la desconcentración el problema se resuelve parcialmente, pero las exigencias sociales y los planteamientos de las divisiones territoriales para administrar sus propios recursos, obligando a crear entidades descentralizadas que van a funcionar a la par del Estado.





CAPÍTULO III

3.1. La participación ciudadana

La construcción y el desarrollo de la ciudadanía y la participación ciudadana son aspectos sustantivos de la descentralización y la democracia. La descentralización propicia, en medio de las relaciones de poder y fuerza entre el Estado y la sociedad, la defensa y protección de las necesidades, intereses y derechos no solo individuales sino de sectores sociales y comunidades locales, abriéndose los espacios necesarios para su participación en la gestión pública. La descentralización practicada en la forma expuesta genera un proceso de legitimación en medio del cual, al Estado democrático se le facilita el mantenimiento de su hegemonía y, con ello, el poder institucional inherente a su naturaleza política, para ser en última instancia el coordinador, integrador y conductor de la Nación.

Con la apertura de los espacios para la participación ciudadana, la descentralización se orienta a concretar el ejercicio de la democracia participativa de naturaleza permanente, no en lugar sino en apoyo de la democracia representativa de ejercicio temporal al momento de ejercer el derecho del sufragio. La democracia representativa, resultado de la descentralización, es también un mecanismo de vigilancia y control social sobre sus representantes y gobernantes en el ejercicio de sus cargos para asumir en forma



compartida las responsabilidades de la gestión, lo que incrementa los niveles de gobernabilidad.

La construcción y el desarrollo de la ciudadanía plena implican que los habitantes del país conozcan y ejerciten a plenitud sus derechos constitucionales, incluidos los derechos sociales, económicos culturales y políticos. Ello supone un amplio proceso de sensibilización e información y de educación cívica y política que se institucionalice, generacionalmente, para fomentar desde la niñez los valores democráticos.

La participación ciudadana inicia con el cumplimiento de los deberes ciudadanos, involucrándose de lleno en la solución de la problemática comunitaria, aportando soluciones, coadyuvando a la realización de proyectos y supervisando o fiscalizando los resultados, garantizándose con ello, la transparencia y la calidad del gasto público, en la realización de obras y proyectos que sean de beneficio colectivo. La sociedad debe contribuir para la consolidación de su respectivo sistema político de gobierno.

Es importante establecer que todo sistema democrático se fortalece a través de las instancias multisectoriales, en donde se encuentren legítimamente representados los diversos grupos políticos, económicos, culturales e inclusive religiosos de la sociedad en general, pues de esa manera se pueden lograr consensos importantes sobre las diversas formas en que puede alcanzarse el desarrollo ordenado del país.



La participación ciudadana es el eje esencial sobre el cual debe girar el esfuerzo nacional, por alcanzar la gobernabilidad del país y por ende, la consolidación del sistema democrático del mismo. La población que integra la comunidad conoce sus principales problemas y carencias. Los procesos de participación deben ser coadyuvantes de la gestión de políticas y programas sociales, que permitan focalizar mejor los recursos destinados a la inversión social y objetivos de carácter asistencial, a su vez deben facilitar la adecuación de una oferta homogénea del sector público a una demanda de la ciudadanía que tiene un carácter diferencial. La participación es concebida como un medio o recurso, que multiplica las capacidades del sector público para actuar en este campo, prolongando sus brazos y facilitando su llegada a las realidades locales y sectoriales diversas.

Los aurotes Julio Curruchiche y Luis F. Linares L. opinan que la participación ciudadana debe ser de la siguiente forma:

- Democrática

“Especialmente en grupos comunitarios, las decisiones se deben tomar por acuerdo entre todos y, si ello no es posible, por mayoría. No puede tomarlas una persona o un grupo que se adjudique a sí mismo el poder de decisión de todos.



- Incluyente

Una puerta abierta en donde pueden entrar todas las personas. No hay democracia participativa, si en las directivas y demás actividades importantes, no hay lugar para los indígenas, las mujeres o los jóvenes, que son parte altamente significativa de la sociedad guatemalteca, tanto en número como en capacidad.

- Respetuosa

Debe respetar las prácticas, tradiciones, usos y costumbres de los pueblos indígenas, siempre que no afecten o contravengan el ejercicio de los derechos humanos.”²⁵

Para que la participación ciudadana se pueda desarrollar de una forma adecuada debe reunir los elementos antes citados para que la participación tenga un protagonismo en todos los sectores de la población guatemalteca.

²⁵Curruchiche, Julio y Linares L., Luis F. **Manual para un municipio participativo**. Pág. 22



3.1.1. Concepto de participación ciudadana

“Es el protagonismo de todos los guatemaltecos hombres, mujeres, niños y niñas, que hacen acto de presencia voluntaria, para dialogar, sobre asuntos cívico-políticos y actividades comunitarias, para tomar decisiones y cumplir en acciones y procesos a nivel local, regional y nacional, buscando mejores condiciones de vida para la población.”²⁶

La participación ciudadana busca la integración de la sociedad guatemalteca sin ninguna clase de distinción, velando únicamente por el bienestar de la población.

3.1.2. Características de participación ciudadana

- **Sistemática:** Para alcanzar resultados la participación debe ser una actividad permanente y dentro de un plan.
- **Responsable:** Los ciudadanos deben hacer propuestas y asumir compromisos para su implementación.
- **Cívica:** Los ciudadanos y las autoridades deben buscar soluciones mediante el diálogo en el que todas las partes se esfuerzan en lograr el bien común.

²⁶ Consultores Unidos para el Desarrollo. **Participación Ciudadana**. Pág. 2.



- **Solidaria:** La participación permite hacer algo por las personas que nos rodean, especialmente por los más pobres y desfavorecidos.
- **Organizada:** La participación no puede realizarse en forma espontánea, desordenada e individual.
- **Efectiva:** Con la participación deben alcanzarse resultados.
- **Voluntaria:** La participación es un derecho de las personas.

3.1.3. Política del país que impiden la participación ciudadana

Es importante establecer que la participación ciudadana se ve afectada en posiciones que sostienen que está, ha de ser decisoria en la toma de decisiones y no sólo en la fase de estudio, elaboración, ejecución y control, sino sobre todo en la decisión misma, la resolución, la votación que en el cuerpo colegiado se efectúe.

La consecuencia puede ser diluir la actividad pública en formas de compromiso económico y social, sustituyendo en último término la fórmula de representación política por la representación de intereses. La participación ciudadana en función de la democratización exige como condición indispensable la preexistencia de un régimen democrático donde la lucha de proyectos sociales o intereses se realice de acuerdo a



las reglas de la competencia política y donde los derechos consubstanciales a la condición de ciudadano estén plenamente garantizados.

La licenciada Angélica Maytín Justiniani opina: “que la corrupción es uno de los factores clave para comprender el deterioro de vínculo entre la sociedad civil y el Estado. Siendo la transparencia un factor fundamental que mereció la creación de mecanismos de control de todos los niveles del gobierno federal, por lo cual se debe decidir por implementar.”²⁷

En la lucha contra la corrupción y con la finalidad de que exista un vínculo de unión entre la sociedad y el Estado es necesario crear mecanismos de control, por los cuales se citan los siguientes:

- Implementación de un efectivo control de funcionarios de los tres poderes del Estado a través del seguimiento de sus declaraciones juradas patrimoniales integrales.
- Aplicación de las reglas de conflictos de interés e incompatibilidades a los tres poderes del Estado.
- Coordinación de políticas anticorrupción en los programas en los que participan conjuntamente los distintos niveles de gobierno.

²⁷ Justiniani, Angélica Maytín. **Segunda conferencia nacional sobre derechos humanos**. Pág. 268



- Promover la sanción judicial de los actos de corrupción.
- Aumentar el control público de los gastos del Estado.
- Fortalecimiento de los organismos de control.
- La participación de la sociedad civil en el control de la gestión pública.

3.2. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Las reformas a la ley de consejos de desarrollo urbano y rural abren nuevos espacios de participación ciudadana mediante la inclusión de representantes de los pueblos mayas, xincas y garífunas, así como de mujeres en todos los niveles del sistema, para que existan consejos comunitarios de desarrollo y que las comunidades estén representadas a través de sus alcaldes comunitarios ante el consejo municipal de desarrollo.

Los aspectos generales son el marco dentro del cual quedan definidos: el sistema de consejos de desarrollo, como el medio principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y no indígena para llevar a cabo la planificación democrática del desarrollo; los principios que orientarán ese sistema son: respeto a las culturas de los pueblos, armonía en las relaciones interculturales, eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública, promoción de procesos de democracia participativa



en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, conservación del equilibrio ambiental y desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos y la equidad de género; siendo su principal objetivo la organización y coordinación de la administración pública, mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, así como el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada en todos sus niveles, y siendo la toma de decisiones en el seno de los consejos de desarrollo por mayoría simple.

El sistema de consejo de desarrollo, se convertirá en el medio principal de participación de la población maya, xinca, garifunas y la no indígena, para apoyar todos aquellos procesos de toma de decisiones y garantizar que las mismas sean apegadas a las prioridades de la comunidad y sean realizadas e implementadas tomando en cuenta las características étnicas, culturales y con equidad de género. Sin embargo es importante mencionar, que aunque se convierte en el principal medio de participación de acuerdo al artículo 1 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, el Artículo 6 en el inciso d) del mismo cuerpo normativo, también establece que la participación de toda la población y de sus organizaciones en todas aquellas acciones, son orientadas a buscar soluciones a los problemas del departamento, municipio, aldea o caserío que integran el Estado guatemalteco.



Los autores Julio Curruchiche y Luis. F. Linares L. opinan: que los principios del sistema de consejos de desarrollo son.

- “El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.
- La armonía en las relaciones interculturales.
- La atención porque se asignen a cada nivel de la administración las funciones que puedan realizar mejor que cualquier otro –principio de subsidiariedad-.
- La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna.
- La conservación del equilibrio ambiental.
- La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.”²⁸

Estos principios son lineamientos o directrices a seguir por parte de los consejos de desarrollo para que ellos puedan cumplir con su principal finalidad, respetando ciertos patrones entre las distintas sociedades.

²⁸Curruchiche, Julio y Linares L. Luis F. **Manual para un municipio participativo**. Pág. 43.



3.3. Organización de los consejos de desarrollo

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 225, crea el Consejo Nacional de Desarrollo, coordinado por el presidente de la República e integrado por ministros de Estado, un alcalde por cada región del país, los coordinadores de los consejos regionales y representantes de organizaciones sociales o del sector privado, como asociaciones de empresarios, de campesinos, de trabajadores, cuatro representantes de los pueblos mayas, uno del pueblo garifunas y otro del pueblo xinca.

Teniendo como finalidad la organización y coordinación de la administración pública y la elaboración de las políticas de desarrollo urbano y rural y de la política de ordenamiento territorial, además de otras funciones señaladas en el Artículo 6 de la Ley de los Consejos Urbano y Rural.

La constitución Política de la República de Guatemala crea los consejos regionales de desarrollo y los consejos departamentales de desarrollo en los Artículos 226 y 228, en los que participan alcaldes, y representantes de los sectores público y privado.



3.3.1. Integración del sistema de consejos de desarrollo

Según la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, se encuentra regulada en el Artículo número cuatro.

- “Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).
- Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR).
- Consejos Departamentales de Desarrollo (CONDEDES).
- Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES).
- Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES).”

3.3.2. Integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

Según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, se encuentran regulada en el Artículo número cinco.

- “El Presidente de la República, quien lo coordina;



- Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones;
- El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe;
- El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno de garífuna;
- Un representante de las organizaciones cooperativas;
- Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Dos representantes de las organizaciones campesinas;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- Dos representantes de las organizaciones de mujeres;



- Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- Un representante de las universidades privadas del país.”

3.3.3. Integración de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural

Según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, se encuentran regulada en el Artículo número siete.

- “El coordinador de la Región, quien lo preside y coordina, nombrado por el Presidente de la República;
- Un alcalde en, representación de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- El Gobernador de cada uno de los departamentos que conforman la región;
- El Jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región;



- Un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región;
- Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Un representante de las organizaciones campesinas que operen en la región;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región;
- Un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en la región;
- Dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región;
- Un representante de la Secretaría Presidencial de Mujer;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- Un representante de las universidades que operen en la región."

El Artículo citado nos permite establecer como están integrados los consejos regionales de desarrollo urbano y rural, por lo cual podemos evidenciar que dicha integración cuenta con una debida legitimación por parte del Congreso de la República de Guatemala.



3.3.4. Integración de los Consejos Departamentales de Desarrollo

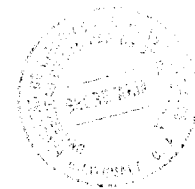
Según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, se encuentran regulada en el Artículo número nueve.

- “El gobernador del departamento, quien lo preside y coordina;
- Los Alcaldes Municipales del departamento;
- El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- Un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo;
- Un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento;
- Un representante de las cooperativas que operen en el departamento;
- Un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores de la manufactura y los servicios;
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento;



- Dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento;
- Un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento;
- Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento;
- Una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento;
- Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- Un representante de las universidades privadas que operen en el departamento; y,
- Los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con vos.”

El Artículo citado nos permite establecer como están integrados los consejos departamentales de desarrollo, por lo cual podemos evidenciar que dicha integración cuenta con una debida legitimación por parte del Congreso de la República de Guatemala.



3.3.5. Integración de los Consejos Municipales de desarrollo

Según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, se encuentran regulada en el Artículo número once.

- “El alcalde municipal, quien lo coordina;
- Los síndicos y concejales que determine la corporación municipal;
- Los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo;
- Los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y,
- Los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.”

El Artículo citado nos permite establecer como están integrados los consejos municipales de desarrollo urbano y rural, por lo cual podemos evidenciar que dicha integración cuenta con una debida legitimación.



3.3.6. Integración de los Consejos Comunitarios de Desarrollo

Según la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, se encuentran regulada en el Artículo número trece.

- “La Asamblea Comunitaria, integrada por los residentes en una misma comunidad; y,
- El Órgano de Coordinación, integrado de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.”

El Artículo citado nos permite establecer como están integrados los consejos comunitarios de desarrollo, por lo cual podemos evidenciar que dicha integración cuenta con una debida legitimación y que los requisitos se basan en ser miembro de la sociedad y de tener ciertos principios.



3.4. Funciones de los consejos de desarrollo

3.4.1. Nivel nacional

Tiene como principal función la formular políticas de desarrollo urbano y rural y las de ordenamiento territorial, así como de conocer, informar, organizar y coordinar la administración pública y promover la descentralización de la administración pública.

3.4.2. Nivel regional

Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del sistema de consejos de desarrollo, en especial de los consejos departamentales de desarrollo de la región y velar por el cumplimiento de sus cometidos, promover la participación poblacional, formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región; contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo; e informar a las autoridades regionales o nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la región.

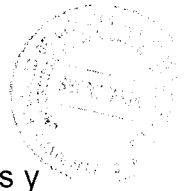


3.4.3. Nivel departamental

Entre sus principales funciones podemos destacar las de apoyar a las municipalidades del departamento en el funcionamiento de los consejos municipales de desarrollo y de los consejos comunitarios de desarrollo y velar por el cumplimiento de sus cometidos; promover sistemáticamente tanto la descentralización y la desconcentración de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el departamento; dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables; y reportar a las autoridades departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en el departamento.

3.4.4. Nivel municipal

Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio; promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer; e identificar e inventariar las necesidades del municipio y



determinar las prioridades correspondientes para la formulación de planes, programas y proyectos.

3.4.5. Nivel local

Su principal función es promover, facilitar, apoyar la organización, coordinación de las autoridades comunitarias para la efectiva participación de la comunidad en sus necesidades y el buen uso de sus recursos técnicos y así poder promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad.

3.5. Democracia

Existen varias acepciones relativas al término democracia, la cual es de origen griego y significa literalmente, gobierno o dominio del pueblo, es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. "En sentido estricto, la democracia es una forma de organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos



contractuales. La democracia se define también a partir de la clásica clasificación de las formas de gobierno realizada por Platón, primero, y Aristóteles, después, en tres tipos básicos: monarquía, aristocracia y democracia.”²⁹

La democracia esta reconocida en nuestra carta magna en la cual es de forma representativa permitiendo que el pueblo delegue su soberanía en diversos representantes, que ejercen su mandato en los organismos del Estado y en las demás entidades que lo integran, eligiéndolos mediante normas y procedimientos prefijados, generalmente es mediante el uso del sufragio que reúne entre sus características principales, la universalidad y la secretividad.

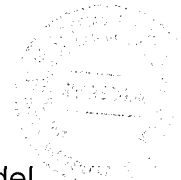
3.5. Clases de democracia

La democracia ha sido dividida en dos grandes ramas:

- **Democracia directa**

Se trata de la democracia en Estado puro, tal como la vivieron sus fundadores atenienses. Las decisiones las toma el pueblo soberano en asamblea. No existen

²⁹[http://www.robertexto.com/archivo3/democracia dictadura/](http://www.robertexto.com/archivo3/democracia%20dictadura/) (Guatemala, 14 de abril de 2012).



representantes del pueblo, si no, en todo caso, delegados que se hacen portavoces del pueblo, que únicamente emiten el mandato asambleario. Se trata del tipo de democracia preferido no sólo por los demócratas de la Antigua Grecia, si no también para muchos pensadores modernos (Rousseau, por ejemplo) y para una buena parte del Socialismo y del Anarquismo. Un ejemplo de democracia directa más conocido es el de la Atenas clásica.

- **Democracia indirecta**

El pueblo es gobernado por medio de representantes elegidos por él mismo. La elección de los individuos que han de tener a su cargo la tarea gubernativa se realiza por medio del sufragio y cualquier individuo tiene derecho a participar o ser elegido. La democracia indirecta también se puede definir como "en el proceso por medio del cual el pueblo elige a un grupo de ciudadanos para que gobiernen en su representación, siendo el ejercicio de la soberanía, que pertenece al pueblo, se delega en los representantes, que se hacen cargo de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial."³⁰ La forma representativa suele adoptar diversos sistemas, destacando básicamente dos:

³⁰Curruchiche, Julio y Linares L., Luis F. **Manual par un municipio participativo**. Pág. 20



- **Sistema presidencialista**

Se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte. El presidente gobierna realmente al Estado, lo secundan los ministros o secretarios que él elige. El presidencialismo que es que sistema de gobierno, en el que el Estado se divide en tres organismos siendo estos: el organismo ejecutivo, que se encuentra representado por el presidente de la república, el cual tiene a su cargo la función de gobernar. El organismo legislativo que se encuentra representado por el congreso o parlamento y es el encargado de crear las leyes que van a regir a un Estado. Y por último se encuentra el organismo judicial que es el ente encargado de administrar justicia.

- **Sistema parlamentario**

El parlamento es el eje alrededor de cual gira toda la acción gubernamental. Las facultades del presidente son muy restringidas. El parlamentarismo en cambio es el sistema de gobierno típico de Inglaterra dentro del cual las tres funciones del Estado se encuentran a cargo del parlamento, que ejerce la función ejecutiva, legislativa y judicial.



- **Democracia semidirecta**

“Algunos autores también distinguen una tercera categoría intermedia, la democracia semidirecta, que suele acompañar, atenuándola, a la democracia indirecta. En la democracia semidirecta el pueblo se expresa directamente en ciertas circunstancias particulares, básicamente a través de cuatro mecanismos:

- Referéndum: el pueblo elige sobre una propuesta.
- Plebiscito: El pueblo concede o no la aprobación de una norma.
- Iniciativa popular: Por este mecanismo un grupo de ciudadanos puede proponer la sanción o derogatoria de una ley.
- Destitución popular: Mediante este procedimiento los ciudadanos pueden destituir a su representante electo antes de finalizar su periodo.”³¹

Por medio de este tipo de democracia semidirecta, la población tiene la facultad de expresar directamente en determinados aspectos, eligiendo sobre determinadas propuestas, normas y el control de sus representantes electos.

³¹<https://es.wikipedia.org/wiki/Democracia/>. (Guatemala, 14 de abril de 2012).



CAPÍTULO IV

4.1. La participación ciudadana como una fiscalización social para la transparencia de la administración pública en los procesos de descentralización

Lo que se pretende en la participación ciudadana como una fiscalización social para la transparencia de la administración pública en los procesos de descentralización, es la intervención de los particulares en actividades públicas portadores de determinados intereses sociales, implicando la creación de nuevos sistemas para una adecuada y eficiente fiscalización entre la sociedad civil y la esfera pública en la administración de justicia.

4.2. Definición de auditoría social

Auditoría social se puede definir como “una actividad que busca acercar al Estado con la ciudadanía, para el desarrollo de la gestión pública, siendo de suma importancia para la consolidación del Estado de derecho.”³²

³² López Yuman, Fredy. **Sectores abogan por acceso a la información**. Pág. 16



También se puede definir como un proceso de desarrollo de propuesta, monitoreo, seguimiento, verificación y evaluación cuantitativa y cualitativa, que la sociedad civil realiza a la gestión del Estado y entidades no estatales que administran recursos del Estado o internacionales.

“Es un proceso que permite a una organización evaluar su eficacia social y su comportamiento ético en relación a sus objetivos, de manera que pueda mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad”³³

“Es la actividad que realizan los ciudadanos para acompañar, vigilar, dar seguimiento, verificar y evaluar las decisiones de las autoridades que afectan o se relacionan con intereses públicos y el uso que hacen de los recursos públicos. Aunque raras veces se practica este tipo de auditoría por parte de la población, posiblemente por la debilidad organizativa que existe en las sociedades locales.”³⁴

De las distintas definiciones podemos establecer que la auditoría social es de suma importancia ya que con una adecuada auditoría social podemos evaluar a la sociedad y su comportamiento ético y su desarrollo social.

³³ Ávila, Marlin Oscar. **Segunda conferencia nacional sobre derechos humanos**. Pág. 265.

³⁴ Curruchiche, Julio y Linares L., Luis F. **Manual par un municipio participativo**. Pág. 20.



4.3. Objetivos de la auditoría social

Para que se realice una auditoría social realmente objetiva es importante establecer directrices o lineamientos de los alcances de cada auditoría para lo cual se sellaran los siguientes objetivos:

- Estimular la capacidad crítica de los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones para demandar una administración pública correcta y adecuada que permita que el Estado cumpla efectiva, eficiente y eficazmente con las responsabilidades asignadas por la Constitución Política de la República de Guatemala y con los convenios internacionales ratificados.
- Contribuir a garantizar la equidad, la eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia de la gestión del Estado.
- Involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, acompañamiento y evaluación para la solución de los problemas nacionales y su incidencia en la aplicación de políticas públicas.
- Solicitar cuentas a partir de la confrontación de los indicadores.



4.4. Auditoria social

La auditoria social es una metodología novedosa en Guatemala que aspira a ser un proceso de control por parte de la ciudadanía ante las acciones del Estado, siendo importante establecer que es un medio de control de la actividad económica financiera de cualquier institución, y surge en el momento mismo en que la propiedad de algunos recursos financieros y la responsabilidad de asignar éstos a usos productivos, ya no está en manos de una misma y única persona, como ocurre en cualquier institución de cierto tamaño y complejidad. En el desarrollo extraordinario de las sociedades anónimas como forma jurídica de empresa, surgió la necesidad de que la información contable facilitada a los accionistas, acreedores, respondiera realmente a la situación patrimonial y económica financiera de la empresa.

La auditoria fue reconocida por la Ley de sociedades en 1862 en Gran Bretaña, en la que se establecía la conveniencia de que las empresas llevaran un sistema contable y la necesidad de que efectuaran una revisión independiente de sus cuentas. Es importante establecer que la auditoria con el correr de los años ha ido en una creciente evolución en la que a pasado a ser como una auditoría gubernamental, operacional, administrativa y más recientemente se ha dado como una auditoría social, informática y ambiental.



El desarrollo de la auditoría social es un mecanismo de fortalecimiento de la democracia, la cual ayuda a la probidad de la función pública, al promover que las autoridades hagan un correcto y adecuado manejo de los fondos públicos, velando porque las autoridades inviertan los recursos en lo que la comunidad ha pedido, quiere y necesita garantizar, haciendo un proceso transparente en los distintos ámbitos y espacios geográficos, conociendo como y en que se invierten los recursos estatales, verificando el grado de cumplimiento por parte de las autoridades del Estado, con relación a los compromisos que contrajeron con la sociedad guatemalteca.

Las auditorías sociales de acuerdo al II Congreso Centroamericano de profesionales universitarios, en Tegucigalpa, Honduras, realizada el 17 de agosto de 2002, tiene gran importancia los siguientes motivos:

- “Son un medio de participación activa de la ciudadanía.
- Levantan la autoestima de la ciudadanía al obtener los medios idóneos de hacerse escuchar, tanto en la queja, en la protesta, como en la propuesta.
- Llena los espacios no cubiertos por los entes contralores del Estado.
- Son un complemento de investigación, evaluación y control para los entes contralores del Estado.
- Con una visión integradora, contribuyen al mejoramiento económico, social, y político de las comunidades.
- Fortalecen las organizaciones de la sociedad civil.



- Contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.³⁵

Entre otras, las funciones de la auditoría social en lo político administrativo son:

- “Velar por el adecuado funcionamiento de la administración pública; por la transparencia y eficacia en todos sus actos.
- Atender toda denuncia sobre violación al derecho público, al derecho de ser servido con prontitud, eficiencia, sencillez y claridad.
- Atender toda denuncia sobre violación al derecho humano, a la seguridad económica, a la seguridad e integridad física y moral por parte de agentes del Estado.
- Solicitar y obtener información sobre los proyectos, planes y acciones concernientes a la inversión pública, las fuentes de inversión y la ejecución de presupuestos destinados al bien público o colectivo.
- Coordinar con las instancias gubernamentales, privadas, locales, nacionales e internacionales el intercambio de información confiable y clara, para lograr evaluar los resultados de los proyectos y programas de interés público.
- Contribuir al buen gobierno local, regional y nacional, estimulando a los gobernantes al cumplimiento transparente de sus funciones y sus promesas de campaña y a mantener su legitimidad de autoridad y gobernante.”³⁶

³⁵Justiniani, Angélica Maytín. **Segunda Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos**. Pág. 265.

³⁶Justiniani, Angélica Maytín. **Segunda conferencia nacional sobre derechos humanos**. Pág. 265.



Es de gran importancia que las instituciones encargadas de realizar un auditoría social tengan establecida de forma clara cuales son sus funciones, lo cual provoca una mayor eficiencia y eficacia al momento de realizarlas.

4.5. Fundamentos constitucionales, legales y políticos de la auditoría social

La auditoría social como actividad que busca acercar a la ciudadanía al Estado, es necesario que por medio de la Constitución Política de la República de Guatemala, leyes y políticas, regule la auditoria social para el desarrollo de los ciudadanos y fortalecimiento de la democracia.

Constitución Política de la República, Leyes y Acuerdos aplicables:

➤ Leyes:

- Ley Orgánica del Presupuesto.
- Código Municipal.
- Ley General de Descentralización.
- Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Ley Preliminar de Regionalización.
- Ley de Desarrollo de Social.
- Ley del Organismo Ejecutivo.
- Ley de Contrataciones del Estado.



➤ Acuerdos:

- Acuerdos de Paz.
- Acuerdo Gubernativo 469-2002 y 27-2003.
- Pacto Fiscal, capítulo VII, principio y compromiso 8.
- Agenda Nacional Compartida.
- Agenda de Crecimiento Económico y Desarrollo Social, con Visión de Largo Plazo.

4.6. Identificación de áreas auditables

Dentro de las áreas auditables las podemos estructurar de la siguiente manera:

- Área Nacional
- Área Regional
- Área Departamental
- Área Municipal
- Área Local



4.7. Sujetos de auditoría social

Son sujetos de auditoría social: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; instituciones autónomas, semiautónomas, y descentralizadas; alcaldías; organizaciones que reciban para su actividad recursos públicos y, toda persona individual o jurídica que ejerza funciones públicas y administre recursos del Estado. La auditoría social recae sobre los bienes, acciones, obligaciones del Estado y sus responsabilidades y entidades no gubernamentales.

Se indican los siguientes:

- Organismo Legislativo: Diputados del Congreso, funcionarios y empleados que administren recursos
- Organismo Judicial: Magistrados, jueces, funcionarios y empleados que administren recursos
- Organismo Ejecutivo. Presidente y Vicepresidente de la República, funcionarios y empleados que administren recursos
- Alcaldías: Alcaldes, funcionarios y empleados que administren recursos
- Corte de Constitucionalidad: Magistrados, funcionarios y empleados que administren recursos
- Institución de la Procuraduría de los Derechos Humanos: Procurador de los Derechos Humanos, funcionarios y empleados que administren recursos



- Tribunal Supremo Electoral: Magistrados, funcionarios y empleados que administren recursos
- Instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas: Directores o gerentes y empleados que administren recursos
- Órganos de Control del Estado: Contraloría de Cuentas, Ministerio Público Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Administración Tributaria y otros
- Instituciones no Gubernamentales y privadas que administren fondos públicos o internacionales donados o no, fundaciones, asociaciones o entes de semejante naturaleza: Gerentes, Directores y empleados que administren recursos de origen gubernamental o internacional
- Todas las acciones de las autoridades, funcionarios y empleados públicos de los distintos órganos e instituciones del Estado.

4.8. Planeación anual y específico de la auditoria social

La auditoria social, como una fase en la cual la ciudadanía fiscaliza la ejecución de las obras, programas o proyectos de desarrollo comunitario en su localidad, requiere de una correcta planificación, para lo cual se señalan los siguientes puntos.

- Establecimiento de la estrategia de organización social.
- Identificación del referente a monitorear.



- Acciones de verificación.
- Evaluación en cualidad y cantidad del accionar del Estado respecto de los compromisos contraídos.
- Elaboración de propuestas de actualización.
- Monitoreo o seguimiento e incidencia.

4.9. Participación ciudadana y auditoría social

El código municipal abre un espacio para la participación ciudadana y la auditoría social al garantizar este derecho mediante la definición de los mecanismos de consulta y participación.

Entre los derechos y obligaciones de los vecinos, relacionados con la participación y auditoría social, según lo preceptuado en el Artículo 17 del Código Municipal se reconocen los siguientes:

- Participar en actividades políticas municipales;
- Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias;



- Ser informado regularmente, por el gobierno municipal, de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley;
- Integrar la comisión ciudadana municipal de auditoría social;
- Participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley;
- Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio.

Con base a lo anterior expuesto se puede observar que se mantiene la figura del cabildo abierto, que puede ser convocado por decisión de las dos terceras partes del Concejo Municipal. Cuando la importancia de los asuntos a tratar en las reuniones del Concejo Municipal lo amerite, éste podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a través de sus representantes autorizados. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal podrá, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, acordar consultas con los vecinos bajo cualquiera de las siguientes modalidades.

- Consulta solicitada a la corporación municipal por el diez por ciento de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados de éstas serán vinculantes si



participa al menos el veinte por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

- Consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, aplicando criterios propios de sus costumbres y tradiciones, cuando se trate de asuntos que les afecten. Las modalidades pueden ser ya sea por consulta en boleta diseñada para el caso, fijando en la convocatoria el asunto a tratar, la fecha y lugares donde se llevará a cabo y aplicación de criterios del sistema jurídico propio de las comunidades del caso.

Es importante establecer que los resultados serán vinculantes si participan en la consulta al menos el cincuenta por ciento de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado. El secretario, que es el funcionario encargado de redactar la memoria anual de labores de la corporación municipal tiene ahora la función de presentarla, dentro de los primeros quince días del mes de enero de cada año, entre otros, al Consejo de Desarrollo Municipal.

El gobierno municipal establecerá, previa consulta con las autoridades locales, los mecanismos que garanticen a los miembros de las comunidades el uso, conservación y administración de las tierras comunitarias cuyo manejo se haya encontrado tradicionalmente al gobierno municipal. Estos mecanismos deben basarse en los que el



código establece para las consultas. Cada mes de febrero, los Concejos Municipales que utilicen préstamos internos o externos, deberán informar a la población, a través de los medios de comunicación disponibles, sobre el destino y ejecución de los recursos. Con el propósito de facilitar la transparencia administrativa y la auditoría social de la ejecución presupuestaria, el presupuesto se estructurará por programas y proyectos.

El presupuesto será presentado por el alcalde municipal a la consideración del Concejo Municipal y su aprobación requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes. La municipalidad debe administrar y distribuir su presupuesto de manera equitativa entre las comunidades rurales y urbanas, indígenas y no indígenas, tomando en cuenta la densidad demográfica, necesidades básicas insatisfechas, indicadores de salud y educación, la situación ambiental y la disponibilidad de recursos financieros. Asimismo, si las condiciones financieras municipales lo permiten, las alcaldías comunitarias o auxiliares recibirán anualmente una asignación financiera del presupuesto municipal, la cual deberán utilizar en gastos de administración y operación.

El alcalde municipal podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su Consejo Municipal de Desarrollo, así como las recomendaciones de la oficina municipal de planificación, en la formulación del presupuesto municipal. Asimismo el Consejo establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias el poder divulgar y discutir las propuestas que quieran incluir en el presupuesto y les informará



posteriormente de los factores que incidieron en la inclusión, exclusión o programación diferida de los proyectos en el presupuesto.

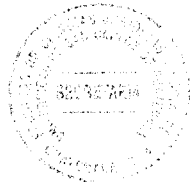
El alcalde deberá informar trimestralmente al Concejo Municipal sobre la ejecución del presupuesto y, para hacer posible la auditoría social, el Concejo Municipal compartirá, en el mismo transcurso, con el Consejo Municipal de Desarrollo el Estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La misma información deberá estar a disposición de las comunidades, a través de los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares, y a la población en general, utilizando los medios a su alcance.

4.10. Procedimiento para llevar a cabo la auditoria social

El procedimiento de descentralización por medio de la auditoria social, se puede desarrollar de la forma siguiente:

➤ **Etapas de planificación:**

- Selección del ente a auditar.
- Información preliminar.
- Entrevista preliminar.
- Alcance y extensión.



- Diseño del programa de trabajo.
- Recurso humano que practicará la auditoría.
- Control y supervisión.
- Recursos económicos.

➤ Etapa de ejecución:

- Concreción del plan o programa de trabajo.
- Aplicación de mecanismos de auditoría.
- Realización de pruebas, procedimientos y técnicas de auditoría.
- Preparación de papeles de trabajo y recopilación de evidencias suficientes y competentes.

➤ Etapa de finalización y elaboración de propuestas:

- Revisión de papeles de trabajo y evidencias recabadas.
- Evaluación del cumplimiento de los objetivos de la auditoría.
- Preparación del informe final con propuestas y recomendaciones.
- Preparación del legajo de documentos de respaldo del informe.

➤ Etapa de divulgación de resultados:

- Entrevistas.



- Selección de sectores a informar.
- Procedimientos de divulgación.
- Divulgación radial, escrita y televisada.

➤ Informe de Auditoría Social:

El informe de auditoría presentado por el grupo auditor debe ser exhaustivo, por lo cual debe formularse tomando en consideración todos los aspectos relevantes que manifiesten las discrepancias respecto del referente.

➤ Comunicación y Divulgación:

El informe debe presentarse a los entes de administración de justicia si fuere el caso y a los medios de comunicación para que la población debidamente informada articule a través de la sociedad civil, las acciones que en Ley puedan ejercerse para corregir las deficiencias o incumplimientos observados.

➤ Seguimiento de las Recomendaciones:

El grupo auditor y la entidad de la sociedad civil que impulsó la auditoría deben realizar todas las actividades a su alcance para lograr la ejecución de sus recomendaciones, así como divulgar ampliamente los resultados de la auditoría social.



4.11. Contraloría General de Cuentas

La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.

El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho Organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que se requiera y de oficio dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones. En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto. Este es electo de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside; los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.



Para la elección de candidatos se requerirá el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de dicha Comisión. En las votaciones, tanto para integrar la comisión de postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.

El Contralor General de Cuentas será el jefe de la Contraloría General de Cuentas y debe ser mayor de cuarenta años, guatemalteco, contador público y auditor, de reconocida honorabilidad y prestigio profesional, estar en el goce de sus derechos ciudadanos, no tener juicio pendiente en materia de cuentas y haber ejercido su profesión por lo menos diez años. El Contralor General de Cuentas tiene la facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la Contraloría y para nombrar interventores en los asuntos de su competencia, todo ello conforme a la Ley de Servicio Civil.

La Contraloría General de Cuentas, es una institución que está reconocida por la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 232 al 236, por el Decreto 1126 del Congreso de la República denominado, Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, publicado el 1 de diciembre de 1956, y sus reformas contenidas en el Decreto Ley 247, publicado el 16 de julio de 1964 y el Decreto 1783 del Congreso de la República, publicado el 12 de septiembre de 1968.



También se encuentra regulada en el Reglamento General de Tribunal de Cuentas, acuerdo gubernativo de fecha 17 de diciembre de 1958, publicado el 23 de diciembre de 1958; Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, acuerdo gubernativo de fecha 27 de diciembre de 1958, publicado el 2 de enero de 1959; Creación de la Escuela de Control Gubernamental, acuerdo gubernativo de fecha 13 de agosto de 1976, publicado el 24 de agosto de 1976; y el Reglamento de la Escuela de Control Gubernamental, acuerdo número 146.

4.11.1. Autoridades superiores de la Contraloría General de Cuentas

De forma jerárquica se puede establecer cuales son las autoridades superiores dentro de la institución de la Contraloría General de Cuentas:

- Jefe General; y
- Sub-Jefe General.



4.11.2. Funciones Principales de la Contraloría General de Cuentas

- Practicar con absoluta independencia, la función fiscalizadora de la nación y de la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación;
- Inspeccionar y glosar la contabilidad general de la nación;
- Verificar el numerario, los valores y demás rentas que están en poder de las personas o instituciones sujetas a fiscalización;
- Revisar y verificar las existencias postales, fiscales, Artículos estancados y otros valores del Estado;
- Controlar todas las emisiones de la deuda pública, billetes de banco, de loterías, bonos y otros autorizados por la ley;
- Emitir opinión, cuando se le consulte, sobre cualquier erogación o gasto que se estime irregular o innecesario y sugerir las medidas que deban adoptarse en el caso; y
- Registrar los títulos profesionales y los diplomas otorgados por la Universidad de San Carlos de Guatemala, instituciones educativas públicas y privadas, así como los despachos militares que otorga el ejército nacional.



4.11.3. Unidades principales de la Contraloría General de Cuentas

Dentro de las unidades principales de la Contraloría General de Cuentas tenemos las siguientes:

- Jefatura general;
- Sub-jefatura general;
- Departamento administrativo;
- Departamento de fiscalización; y
- Escuela de control gubernamental.

4.11.4. Integración y funciones de las unidades principales

Es importante establecer las funciones de las distintas unidades, ya que con esto se evita dualidad de funciones y se crea una institución con mayor eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios.



- Jefatura general

Dirigir y representar a la institución; firmar los billetes bancarios puestos en circulación, así como otros documentos que indiquen las leyes, evacuar las audiencias y traslados en las causas que, por delitos contra la hacienda pública o municipal, corran los tribunales de justicia; imponer las sanciones económicas a los funcionarios o empleados públicos que incurran en negligencia e incumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones fiscales; formular los proyectos de reglamentos necesarios para las diferentes actividades de la contraloría y someterlos a consideración del presidente de la república; rendir al Congreso de la República, al presidente de la república y al ministro de finanzas, el informe de las labores desarrolladas por la contraloría durante cada ejercicio fiscal; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

- Sub-Jefatura General

Sustituye interinamente al jefe de la Contraloría en su ausencia, y desempeña además, la Jefatura del Departamento de Fiscalización.



- Departamento administrativo

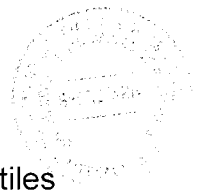
Prestar los servicios de apoyo administrativo que sean indispensables para el mejor funcionamiento de la institución; recibir y despachar la correspondencia y los expedientes; extender las certificaciones que sean solicitadas; notificar las resoluciones que dicte la Contraloría y distribuir las circulares emitidas por la entidad; atender la administración de personal; custodiar la existencia de almacén y el manejo de cuenta de los talonarios y formularios de ingresos de fondos fiscales, municipales y colectas de las entidades sujetas a fiscalización; registrar los títulos profesionales otorgados por el Estado, la universidad, así como los despachos militares; velar por el estricto cumplimiento de la ley de probidad; efectuar labores estadísticas sobre las acciones ejercidas por la contraloría; emitir dictámenes con respecto a los expedientes de pensiones, jubilaciones y montepíos del Estado; estudiar los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen técnico o legal en materia hacendaria, y elaborar proyectos de leyes, reglamentos y toda clase de disposiciones que le sean encomendadas por el Contralor General; realizar las demás funciones que le asigne la ley.



Para el cumplimiento de las funciones la Contraloría General de Cuentas, cuenta con las siguientes unidades principales:

- Jefatura;
 - Sección de control de personal;
 - Sección de servicios y mantenimiento;
 - Sección de estadísticas;
 - Sección de talonarios;
 - Sección de probidad;
 - Sección de mortuales y donaciones;
 - Sección de clases pasivas;
 - Sección de servicios médicos; y
 - Sección de asesoría e información legal.
-
- Departamento de Fiscalización

Inspeccionar y glosar la contabilidad general de la nación; velar por el efectivo y oportuno cumplimiento de las obligaciones a favor del fisco, del municipio y de otras



entidades públicas; comprobar la exactitud de las existencias y movimiento de los útiles y materiales que tengan a su cargo los Organismos del Estado, las municipalidades, la universidad de San Carlos de Guatemala y demás entidades sujetas a fiscalización; controlar la incineración o destrucción de cédulas, bonos, cupones y cualesquiera otros documentos de crédito del Estado y de sus instituciones, y la incineración de billetes del banco emisor; practicar inspecciones, revisiones y auditorías en las oficinas sujetas a su jurisdicción; inspeccionar en materia de su competencia, las fincas rústicas o urbanas de la nación y las intervenidas por el Estado; ejercer fiscalización sobre cualquier negocio del Estado que constituya deuda pública; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con las siguientes unidades:

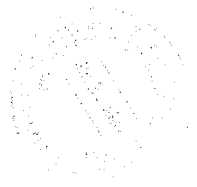
- Jefatura;
- Sección de Auditoría e Investigaciones;
- Sección de Inspección y Glosa;
- Sección de Juicios de Cuentas;
- Sección de Control de Obras; y
- Delegaciones de la Contraloría de Cuentas.

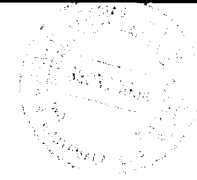


- Escuela de Control Gubernamental

Capacitar a las personas que deseen ingresar al servicio de la Contraloría de Cuentas, y tecnificar en mayor grado al personal que en ella labora, con el propósito de que el control y la fiscalización que le corresponde ejercer, se realice en forma más eficiente, coordinada e integral, formando funcionarios de carrera en tales disciplinas; fomentar la investigación de las ciencias administrativas, contables, jurídicas, económico-financieras y técnicas de control, en los aspectos aplicables en cuanto a la fiscalización y control gubernamental; realizar las demás funciones que le asigne la ley.

La presente investigación tiene como principal objetivo ser un aporte útil a los estudiantes y profesionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ya que la participación ciudadana es un proceso de gran importancia por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participan en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización, ejerciendo un control social, encaminado a garantizar la transparencia de todos los procesos donde se manejen fondos públicos, determinando al mismo tiempo la probidad de funcionarios y servidores del Estado.





CONCLUSIONES

1. La participación ciudadana por medio de auditorías sociales no está regulada con un ordenamiento jurídico adecuado, ya que en el desarrollo de la presente investigación se denota que la actual es insuficiente para que juegue un papel importante dentro de la descentralización y distribución del poder, para que esta sea democrática, incluyente y respetuosa.
2. Los consejos locales de desarrollo no tienen un papel fundamental para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo urbano y rural.
3. En cuanto a la participación ciudadana y auditoría social, la ley de descentralización, permite que las comunidades sean parte de los proyectos a desarrollar dentro de su ámbito territorial, en coordinación con la municipalidad, sin embargo existe una gran deficiencia ya que no se lleva a cabo la inclusión de las comunidades.





RECOMENDACIONES

1. Es necesario que el Estado genere espacios de dialogo para que se fortalezca la relación de poder y fuerza entre el Estado y la sociedad, procurándose la defensa y protección de las necesidades, intereses y derechos de los sectores sociales y comunidades locales, y poder tener una participación ciudadana activa.
2. El Estado debe crear campañas para implantar conciencia en los ciudadanos, y estos se involucren e interactúen con las autoridades de gobierno, ya sean estas nacionales, regionales, departamentales, municipales ó locales, porque de esa manera se alcanzará una transparencia en el manejo de los fondos del Estado.
3. Es necesario que los diputados al Congreso de la República de Guatemala, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala, y todas aquellas entes con iniciativa de ley, presenten iniciativas de ley de auditoría social al Congreso para su correcta regulación, ya que ellos son los facultados constitucionalmente para hacerlo, según lo preceptuado en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala.





BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Romeo. **Teoría general del derecho administrativo**, 9ª . ed.; revisada, corregida y aumentada. México: Ed. Porrúa S.A. 1990.
- ACCIÓN CIUDADANA. **Manual ciudadano para el acceso a la información pública**. Guatemala:(s.e.). 2000.
- BIELSA, Rafael. **La función pública**. 2ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Roque de Palma. 1995.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 17ª. Ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. 2005.
- CALDERON MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo**. 5ª ed. Guatemala: Ed. Estudiantil Fenix. 2002.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 2ª. ed.; Guatemala: (s.e.). 1990.
- CASAÚS ARZÚ, Marta Elena. **Reflexiones en torno a la legitimidad del Estado, la la nación y la identidad en el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala anuario de estudios centroamericanos**, volumen 25, número 001. Costa Rica: (s.e.). 1999.
- CURRUCHICHE, Julio y LINARES L. Luis F. **Manual para un municipio participativo**. Guatemala. Ed. TjarkEgenhoff. 2007.
- DIEZ, Manuel María. **Derecho administrativo**. Buenos Aires. Argentina: Ed. Plus Ultra. 1997.
- DROMI, José Roberto. **Instituciones de derecho administrativo**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Ciudad Argentina 1973.



FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 21ª ed. México: Ed. Porrúa, S.A. 1981.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. 6ª ed. México: Ed. Porrúa, S.A. 1981.

GODINEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización en la administrativa pública**. Colección juritex 17. Guatemala: (s.e.). 2005.

JIMÉNEZ, Caryl, Renzo Rosal e Isua Miranda. **Hagamos las cuentas: participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: medio para el desarrollo de nuevas practicas democráticas**. San José Costa Rica: (s.e.). 2004.

JUSTINIANI, Angélica Maytín. **Informe de la segunda conferencia nacional sobre derechos humanos**. Guatemala: (s.e.). 2003.

LOPÉZ, Jaime y otros. **La auditoria social. Foro auditoria social RDS-HN, ACI-ERP para de la sociedad civil**. Honduras: (s.e.). 2006.

MURILLO CASTAÑO, Gabriel. **El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización. Ensayo presentado en el segundo seminario internacional de la woodrowwilson center descentralización, iniciativas locales y ciudadanía**, Washington: (s.e.). 2005.

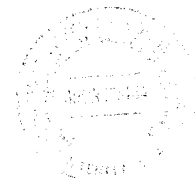
Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente. 1985.

Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 12-2002. 2002.

Ley General de descentralización. Congreso de la República de Guatemala. Derecho número 14-2000. 2002.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 11-2002. 2002.



Ley Orgánica del Presupuesto. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 101-97. 1997.

Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 31-2002. 2002.

Ley de Desarrollo Social. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 42-2001. 2001.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 08-97. 1997.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo número 240-98. 1998.

Reglamento de la Ley General de Descentralización. Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo número 312-2002. 2002.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Presidencia de la República. Acuerdo Gubernativo número 461-2002. 2002.